

N° 326

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 février 2025

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration,

Par Mme Marie-Carole CIUNTU,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
I. LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'ASILE ET D'INTÉGRATION S'APPUIE LARGEMENT SUR LES ASSOCIATIONS, POUR UN COÛT SIGNIFICATIF ET EN FORTE HAUSSE	7
A. LES ASSOCIATIONS SE VOIENT CONFIER UNE PART SIGNIFICATIVE DE L'EXÉCUTION MATÉRIELLE DES POLITIQUES D'ASILE ET D'INTÉGRATION....	7
1. <i>Les politiques d'immigration, d'asile et d'intégration sont pilotées par la DGEF, qui s'appuie sur ses opérateurs et les services déconcentrés.....</i>	<i>7</i>
2. <i>...mais sont principalement mises en œuvre par des associations en matière d'asile et d'intégration</i>	<i>8</i>
B. ...POUR UN COÛT DE PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS PAR AN, EN HAUSSE DE PLUS DE MOITIÉ ENTRE 2019 ET 2023	12
1. <i>Les crédits de la mission versés aux associations, en nette augmentation, représentent aujourd'hui au total plus d'un milliard d'euros par an.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Des crédits versés à un nombre élevé d'associations, tandis qu'une petite proportion d'entre elles en représente la moitié.....</i>	<i>14</i>
3. <i>Si le poids de l'asile reste prépondérant, la progression du montant des crédits octroyés aux associations concerne la quasi-totalité des missions qui leur sont confiées.....</i>	<i>15</i>
C. UNE AUGMENTATION BUDGÉTAIRE EXPLIQUÉE PAR UNE PROGRESSION DU NOMBRE DES PUBLICS BÉNÉFICIAIRES MAIS ÉGALEMENT PAR DES HAUSSES DES COÛTS UNITAIRES	17
1. <i>Un nombre de publics bénéficiaires en progression notable</i>	<i>17</i>
2. <i>Une nette augmentation des coûts unitaires des prestations réalisées par les associations ..</i>	<i>18</i>
II. DES ENJEUX DE DÉFINITION, DE COORDINATION ET DE CONTRÔLE DE PLUSIEURS MISSIONS CONFIIÉES AUX ASSOCIATIONS.....	20
A. DES ÉCUEILS TENANT À LA DÉFINITION ET À LA COORDINATION DE CERTAINES ACTIONS EXÉCUTÉES PAR LES ASSOCIATIONS.....	20
1. <i>En matière d'intégration, un besoin d'une plus grande coordination dans l'attribution de missions aux associations</i>	<i>20</i>
2. <i>En matière d'asile, la nécessité d'une meilleure définition des missions d'accompagnement des demandeurs</i>	<i>21</i>
B. UN NIVEAU DE CONTRÔLE INÉGAL, À RENFORCER, EN PARTICULIER DANS LE DOMAINE DE L'ASILE	24
1. <i>Un contrôle satisfaisant en ce qui concerne les prestataires de l'OFII, dans le cadre du CIR et des SPADA</i>	<i>24</i>
2. <i>Un suivi lacunaire des crédits déconcentrés et une activité de contrôle des opérateurs d'hébergement limitée</i>	<i>24</i>
3. <i>Un contrôle qui mène de manière trop exceptionnelle à des sanctions</i>	<i>26</i>

III. DANS UN CONTEXTE DE FORTE PRESSION MIGRATOIRE ET DE MOYENS BUDGÉTAIRES CONTRAINTS, LE POIDS DES CRÉDITS VERSÉS AUX ASSOCIATIONS DOIT ÊTRE QUESTIONNÉ	27
A. UN RECOURS AUX ASSOCIATIONS QUI INTERROGE AU REGARD DE SON EFFICIENCE ET DE SA LÉGITIMITÉ DANS CERTAINS DOMAINES.....	27
1. <i>La nécessité d'évaluer l'efficience des actions menées, y compris à l'aune des modèles étrangers</i>	<i>27</i>
2. <i>L'exemple de l'assistance juridique des personnes retenues : un recours aux associations qui n'apparaît pas comme une solution indispensable.....</i>	<i>28</i>
B. FACE À LA HAUSSE DES FLUX MIGRATOIRES ET DU MONTANT DES CRÉDITS VERSÉS AUX ASSOCIATIONS AINSI QU' AUX ÉVOLUTIONS DU DROIT APPLICABLE, DES CHOIX DOIVENT ÊTRE OPÉRÉS DANS LES MISSIONS CONFIÉES AUX ASSOCIATIONS.....	29
1. <i>Une nette baisse du budget de la mission depuis 2024, alors que la pression migratoire reste à un niveau très élevé... ..</i>	<i>29</i>
2. <i>...qui a déjà impliqué des choix et en exigera d'autres</i>	<i>30</i>
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER	33
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	59

Mesdames, Messieurs,

La commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes, par un courrier daté du 9 février 2024, la réalisation d'une enquête sur les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration, en vertu du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lof).

Ce sujet fait l'objet depuis plusieurs années d'une vigilance du Sénat, et en particulier de la commission des finances, face au montant élevé des crédits qui leur sont octroyés, et de débats quant à leur rôle et à leur contrôle. Il importait donc de disposer de chiffres et données fiables. L'étude de la Cour des comptes s'inscrit dans ce cadre.

Les associations se voient confier, au sein de la mission « Immigration, asile et intégration » (mission « IAI »), un spectre large de missions relevant de ces politiques. Celles-ci tiennent notamment à l'hébergement et à l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés vulnérables, à l'assistance juridique des personnes retenues dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière, et aux actions d'intégration des étrangers primo-arrivants, notamment en ce qui concerne les formations linguistiques et civiques.

Reflet de l'étendue de ces missions, le montant des crédits versés aux associations par l'intermédiaire de la mission « IAI » dépasse aujourd'hui 1 milliard d'euros par an. Cette dernière figure ainsi en cinquième position dans le classement de celles octroyant le plus de fonds aux associations, en valeur absolue. En outre, et surtout, elle leur consacre une part très significative – près de la moitié – de l'ensemble des crédits ouverts. Enfin, les montants concernés tendent à augmenter très fortement : ils ont crû de plus de moitié entre 2019 et 2023.

Or, la place centrale accordée aux associations n'est pas toujours associée à un niveau de contrôle et d'évaluation suffisants. Si, pour certaines missions, l'intensité et les modalités du contrôle apparaissent satisfaisantes, ce n'est pas le cas s'agissant notamment de l'hébergement¹ et de l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés vulnérables ou encore des crédits déconcentrés destinés à des actions d'intégration des publics étrangers. Aussi, les actions financées sont parfois trop peu coordonnées, pouvant générer des doublons, en particulier en matière de formation linguistique. Enfin, l'évaluation des résultats obtenus, qui a le

¹ L'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés vulnérables n'était toutefois pas intégré au périmètre de la présente enquête, la Cour des comptes ayant par ailleurs produit un rapport, publié le 1^{er} octobre 2024, sur Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement.

mérite d'exister pour plusieurs séries de missions, est encore trop peu développée.

Plus largement, ces différents constats doivent être interprétés dans le double cadre du niveau très élevé de pression migratoire, ainsi que du contexte budgétaire fortement contraint. En effet, la hausse des crédits octroyés aux associations doit notamment être analysée à l'aune de l'augmentation des flux entrants de publics étrangers, ainsi que de la progression des coûts unitaires des prestations. Elle doit l'être également désormais, depuis 2024 - et donc postérieurement à la période sous revue de l'enquête, à savoir de 2019 à 2023 -, au regard de la nette baisse des crédits de la mission, qui implique de faire des choix. Certains ont d'ores et déjà été mis en œuvre, tandis que d'autres devront encore être réalisés.

L'ensemble de ces éléments devront inviter à réfléchir à la pertinence des actions confiées aux associations par l'État et financées comme telles.

Pour donner suite à la remise de cette enquête, la commission des finances a organisé, le 11 février 2025, une audition réunissant Mme Sophie Thibault, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, et MM. Arnaud Oseredczuk, président de section au sein de la même chambre, Éric Jalon, directeur général des étrangers en France, Didier Leschi, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et Arnaud Richard, directeur général de l'association Coallia.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'ASILE ET D'INTÉGRATION S'APPUIE LARGEMENT SUR LES ASSOCIATIONS, POUR UN COÛT SIGNIFICATIF ET EN FORTE HAUSSE

A. LES ASSOCIATIONS SE VOIENT CONFIER UNE PART SIGNIFICATIVE DE L'EXÉCUTION MATÉRIELLE DES POLITIQUES D'ASILE ET D'INTÉGRATION...

Les politiques d'immigration, d'asile et d'intégration sont conduites par l'État et sont pilotées par la direction générale des étrangers en France (DGEF). La mise en œuvre de ces politiques est toutefois largement confiée à des prestataires extérieurs, au premier rang desquels les associations. Les crédits versés à ces dernières atteignent ainsi aujourd'hui un montant total très élevé et en nette progression ces dernières années.

1. Les politiques d'immigration, d'asile et d'intégration sont pilotées par la DGEF, qui s'appuie sur ses opérateurs et les services déconcentrés...

La DGEF, rattachée au ministère de l'Intérieur, assure le pilotage des politiques d'immigration, d'asile et d'intégration, ainsi que des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » (mission « IAI »), aux échelles nationale et déconcentrée.

Elle s'appuie, pour ce faire, sur **ses services** mais également sur l'implication des **services déconcentrés de l'État**, au sein des préfectures. Les préfets, et les services qui en dépendent, sont ainsi chargés d'une mission de coordination des actions déployées dans le département. En outre, ils disposent de crédits déconcentrés de la mission pour ce qui concerne certaines actions d'intégration des étrangers¹.

En outre, la DGEF peut s'appuyer sur deux **opérateurs** qui lui sont rattachés :

- d'une part, **l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**, placé sous la tutelle de la DGEF, qui est principalement en charge des missions d'accueil et d'intégration des étrangers dans le cadre de leur installation durable en France. À ce titre, il assure notamment, pour ce qui relève du présent rapport, le premier accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile, d'un côté, et l'intégration des étrangers primo-arrivants

¹ Voir infra.

autorisés à séjourner durablement en France et signataires à ce titre d'un contrat d'intégration républicaine (CIR), de l'autre ;

Les formations civiques et linguistiques des étrangers primo-arrivants dans le cadre du CIR

Le contrat d'intégration républicaine (CIR) constitue la matérialisation du parcours personnalisé d'intégration républicaine de nombreux étrangers primo-arrivants et prévoit un dispositif de formation linguistique et civique.

Néanmoins, comme le rapporteur spécial l'a récemment développé dans un rapport de contrôle¹ sur le sujet, **jusqu'ici, les formations n'ont reposé sur aucune obligation de résultats**. L'étranger signataire d'un CIR n'est ainsi soumis à aucune condition d'acquisition de la langue ou d'assimilation des notions dispensées dans le cadre de la formation civique. Seuls l'assiduité et le sérieux des signataires sont pris en compte pour l'octroi ultérieur d'un titre de séjour pluriannuel. En outre, **le niveau élémentaire A1² visé ne permet pas une réelle intégration, tandis que la formation civique est excessivement théorique et condensée et par ailleurs mal articulée avec la formation linguistique**.

En dépit de moyens budgétaires croissants, **les résultats obtenus à l'issue de ces formations apparaissent décevants**. Seulement 68 % des personnes orientées en formation linguistique ont atteint ce niveau en 2023, soit une baisse de neuf points par rapport aux résultats obtenus en 2021.

La loi CIAI du 26 janvier 2024, qui entrera en vigueur sur ce point une fois un décret d'application publié et au plus tard au 1^{er} janvier 2026, a opéré des **changements** visant principalement à adopter une logique d'obligation de résultats, d'une part, et à exiger un niveau linguistique plus élevé, d'autre part³.

Source : commission des finances.

- d'autre part, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), compétent pour instruire les demandes d'asile, mais dont les activités présentent néanmoins très peu de liens avec celles confiées aux associations.

2. ...mais sont principalement mises en œuvre par des associations en matière d'asile et d'intégration

La politique d'immigration s'appuie de façon relativement marginale sur les associations, qu'il s'agisse de la politique de délivrance de visas et de titres de séjour, ou en matière de naturalisation et de lutte contre l'immigration irrégulière. Il convient néanmoins de noter, comme le rappelle la Cour, que l'assistance juridique dans les centres de rétention administrative (CRA) est confiée, en l'état du droit⁴, à des associations par un marché public. En outre, le rapporteur spécial rappelle que les associations sont également

¹ *Apprentissage du français et des valeurs civiques : davantage de moyens et toujours pas davantage de réussite, rapport d'information n° 772 (2023-2024), déposé le 24 septembre 2024, Mme Marie-Carole CIUNTU.*

² Niveau d'utilisateur élémentaire (niveau introductif ou de découverte)

³ Voir infra.

⁴ Idem.

mobilisées dans le cadre du parc de places d'hébergement en dispositif de préparation au retour volontaire¹.

À l'inverse, ainsi que le souligne l'enquête, les **politiques d'intégration** et *a fortiori* **d'asile** portées par la mission « IAI » voient leur mise en œuvre matérielle être largement confiée à des **prestataires extérieurs**.

L'État conclut ainsi des marchés et des conventions, ou lance des appels à projets auprès de différents types d'acteurs, et en particulier des **collectivités locales**, des **établissements publics**, des **entreprises** et des **associations**.

Les associations jouent, parmi ces prestataires, un rôle prépondérant. Il convient d'ailleurs de distinguer, au sein des actions des associations concernées, celles confiées par l'État et financées comme telles, et celles résultant de leur propre initiative – même si celles-ci peuvent également présenter un caractère d'intérêt général. L'objet de l'enquête de la Cour et du présent rapport porte sur les premières, dans le cadre desquelles l'État mobilise les associations comme des quasi-opérateurs, pour des missions pour lesquelles il ne dispose pas toujours de la compétence en interne, notamment en matière d'hébergement des demandeurs d'asile.

Selon la Cour, en 2023, les **associations** étaient ainsi notamment bénéficiaires de **57,8 % des crédits des marchés du CIR**, tandis qu'elles **représentaient 73 % des gestionnaires de structures d'hébergement et 100 % des opérateurs de structures de premier accueil des demandeurs d'asile** (SPADA²).

Concrètement, les missions confiées aux associations **diffèrent selon la nature des publics étrangers**. Il s'agit principalement de l'hébergement et de l'accompagnement des demandeurs d'asile, de l'intégration des étrangers primo-arrivants, y compris des réfugiés, et de l'assistance juridique aux personnes retenues dans les CRA.

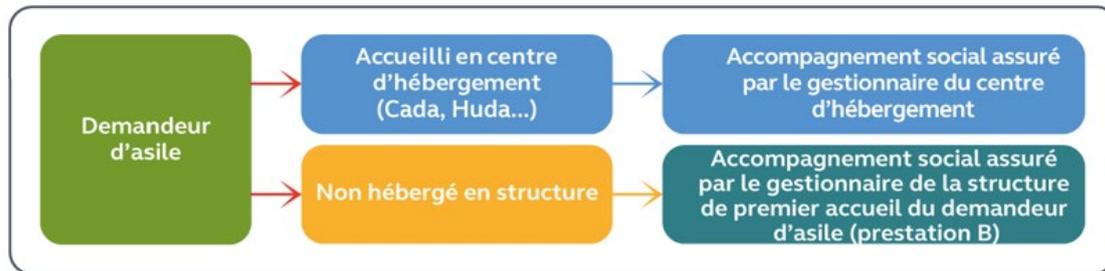
a) L'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile

Les demandeurs d'asile disposent principalement, outre le bénéfice de l'ADA, d'une place en centre d'**hébergement** (dans la limite des places disponibles) et d'un **accompagnement social et administratif**.

¹ Dispositif dit « Dpar », non traité par l'enquête.

² Le premier accueil des demandeurs d'asile est assuré par les SPADA, qui matérialisent la porte d'entrée de la demande d'asile. Elles assurent également d'autres missions, notamment s'agissant de l'accompagnement des demandeurs d'asile qui n'ont pas encore été orientés vers un hébergement par l'OFII. Chacune des SPA est gérée par une seule association, responsable d'exécuter l'ensemble des prestations prévues au marché. En 2022, le maillage territorial a été renforcé avec six nouvelles implantations, pour un total de 68 structures.

L'accompagnement social des demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande



Source : présente enquête de la Cour des comptes

Cet accompagnement consiste en une aide au dépôt de leur demande par les associations gestionnaires de leur centre d'hébergement (aide à l'élaboration du dossier de demande, appui à la traduction du récit, aide dans les démarches auprès de la préfecture pour le renouvellement de l'attestation de la demande d'asile, *etc.*), ou, lorsqu'ils ne sont pas hébergés, par les SPADA ou enfin, pour ce qui concerne les seuls réfugiés, le programme Agir¹. L'accompagnement peut également concerner l'accès à leurs droits, notamment en matière de santé ou de scolarisation de leurs enfants mineurs.

b) L'intégration des étrangers primo-arrivants, y compris des réfugiés

Les étrangers primo-arrivants qui souhaitent s'installer durablement sur le territoire – dont les réfugiés –, bénéficient d'actions **d'intégration** dans la société, en particulier des formations civiques et linguistiques dans le cadre du CIR géré par l'OFIL. À ce jour, pour les personnes ne disposant pas du niveau A1² en langue française, le prestataire de formation met en œuvre l'un des quatre parcours visant à l'acquisition de ce niveau, pour ce qui concerne le CIR (de 100 à 600 heures de formations).

Outre le CIR, sont également ouvertes aux étrangers primo-arrivants des **actions d'intégration financées par les services déconcentrés de l'État**. Ces derniers financent une grande variété d'actions, allant de l'accompagnement généraliste à l'insertion par le sport ou la culture. Quatre thématiques d'intervention dominent cependant : apprentissage de la langue, appropriation des valeurs de République, accompagnement vers l'emploi et accompagnement global.

¹ Voir *infra*. Le programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés (Agir) a été lancé en 2022. Il s'appuie sur la constitution, dans chaque département (tous les départements devaient être couverts en 2025), d'un guichet unique de l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale par l'accès à l'emploi et au logement. L'opérateur Agir a la charge, sous l'autorité du préfet, d'assurer la coordination entre tous les dispositifs et programmes existants dans le département. L'entrée effective dans le programme se réalise au moment du premier entretien de signature du CIR, qui s'articule autour de l'accès aux droits, au logement et à l'emploi.

² Niveau d'utilisateur élémentaire (niveau introductif ou de découverte).

Au sein des étrangers primo-arrivants, les **réfugiés bénéficient** quant à eux, en raison de leur vulnérabilité et de leur plus grande difficulté d'insertion, **d'actions d'intégration renforcées**, notamment pour l'accès au logement et à l'emploi¹.

c) L'assistance juridique aux personnes retenues dans les centres de rétention administrative

Les personnes en situation irrégulière peuvent être **retenues** dans des centres de rétention administrative (CRA), préalablement à leur départ du territoire national.

Ces personnes peuvent alors avoir accès à une assistance juridique, uniquement réalisée par des associations. En effet, comme le rappelle l'enquête, conformément au droit applicable, l'étranger maintenu en rétention bénéficie d'actions d'accueil, d'information et de soutien, pour permettre l'exercice effectif de ses droits et préparer son départ². Plus précisément, l'article R. 744-20 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que *« le ministre chargé de l'immigration conclut une convention avec une ou plusieurs personnes morales ayant pour mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits. À cette fin, la personne morale assure, dans chaque centre dans lequel elle est chargée d'intervenir, des prestations d'information, par l'organisation de permanences et la mise à disposition de documentation. Ces prestations sont assurées par une seule personne morale par centre. »*

C'est sur cette base qu'**un marché est conclu avec des associations.** Ce marché précise que les actions réalisées par le titulaire incluent, à l'initiative du retenu, l'analyse juridique de la situation, le conseil et l'orientation vers les démarches adaptées, l'aide à la rédaction des demandes auprès des autorités administratives et judiciaires compétentes et la mise en relation avec un avocat.

Pour le marché couvrant la période 2021 à 2024, quatre candidats (soit un de moins que pour le marché précédent) avaient présenté une offre et avaient été retenus : la Cimade, le groupe SOS Solidarités, Forum réfugiés - Cosi et France Terre d'Asile.

¹ Ils peuvent bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi et le logement durable par l'association gestionnaire de leur centre d'hébergement pour demandeur d'asile, dans lequel ils sont autorisés à se maintenir pendant six mois après l'obtention de la protection internationale. Les plus vulnérables d'entre eux peuvent être accueillis dans un centre provisoire d'hébergement (CPH), qui leur proposera un accompagnement ciblé pendant au moins neuf mois. Enfin, s'ils ne sont pas hébergés, ils peuvent être accompagnés par les SPADA ou les plateformes Agir.

² Article L.744-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

B. ...POUR UN COÛT DE PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS PAR AN, EN HAUSSE DE PLUS DE MOITIÉ ENTRE 2019 ET 2023

La forte implication des associations dans la mise en œuvre des politiques se traduit mécaniquement dans **le montant significatif des crédits qui leur sont versés à ce titre par la mission « IAI »**. Ce montant, qui n'intègre pas d'éventuels financements publics d'autres natures (autres missions budgétaires, collectivités territoriales, etc.) **tend en outre à augmenter fortement** sur la période sous revue de l'enquête de la Cour.

1. Les crédits de la mission versés aux associations, en nette augmentation, représentent aujourd'hui au total plus d'un milliard d'euros par an

D'un point de vue budgétaire, la mission « IAI » est composée de deux programmes :

- le **programme 303 « Immigration et asile »**, qui regroupe principalement, pour ce qui concerne le présent rapport, les dépenses liées à la garantie du droit d'asile (hébergement, accompagnement, allocation pour demandeur d'asile), y compris la subvention à l'OFPRA, et à la lutte contre l'immigration irrégulière ;

- le **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »**, qui rassemble principalement les crédits en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière, notamment à travers le financement des actions du CIR opérées par l'OFII (action n° 11) et de celles des services déconcentrés (action n° 12).

En **2023**, dernière année de la période sous revue de l'enquête, **le budget exécuté de la mission était de 2,268 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, dont 1,732 milliard d'euros au titre du programme 303 et 536 millions d'euros pour le programme 104. Il convient néanmoins de noter que les dépenses de l'État induites par l'immigration ne se limitent toutefois pas à cette mission budgétaire. En effet, le rapporteur spécial rappelle que le coût estimé de la politique française de l'immigration et de l'intégration était de 7,46 milliards d'euros en 2023 et serait de 7,74 milliards d'euros en 2025¹.

En **2023**, selon les données de la Cour, **1,094 milliard d'euros ont été versés aux associations par le biais de la mission « IAI », en hausse de plus de moitié (+ 52,7 %) par rapport à 2019** (soit 716,3 millions d'euros cette année-là), alors que le montant total des crédits exécutés de la mission n'a progressé que dans une bien moins grande mesure sur la même période

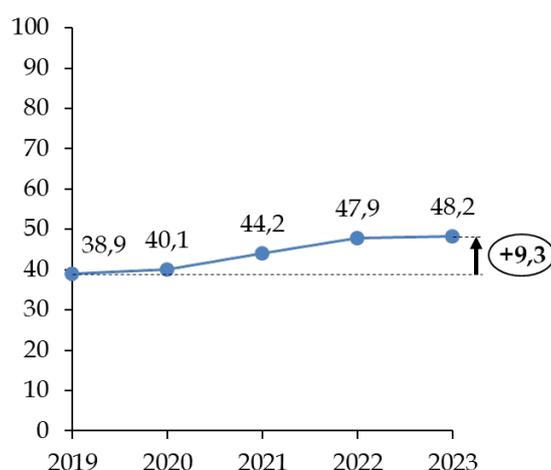
¹ Document de politique transversale, Politique française de l'immigration et de l'intégration, annexé au projet de loi de finances pour 2025. En outre, ce coût, auquel contribuent 19 programmes répartis au sein de 12 missions budgétaires, prend en compte les dépenses directes et orientées à titre principal vers les étrangers. Le coût complet des forces de sécurité intérieure, de l'hébergement d'urgence et de l'enseignement scolaire n'est par exemple que partiellement intégré.

(+ 23,3 %). La hausse des crédits octroyés aux associations atteint ainsi près de 380 millions d'euros en termes absolus en quatre ans¹.

Selon une extrapolation des données de l'enquête, les crédits versés aux associations représentent ainsi près de la moitié (48,2 %) de ceux consommés pour cette même mission en 2023. C'est près de 10 points de plus qu'en 2019 (38,9 %).

Évolution du rapport entre les crédits versés aux associations *via* la mission « IAI » et le total des crédits consommés pour cette mission entre 2019 et 2023

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les données de l'enquête de la Cour

Hors subvention à l'OFII et à l'OFPRA et dépenses contraintes relatives à l'allocation aux demandeurs d'asile (ADA), plus de deux tiers des crédits consommés (66,9 %) ont même été versés aux associations en 2023. Pour le programme 104, hors subvention à l'OFII, les dépenses réalisées par des associations représentent 72,7 % des dépenses du programme. Pour le programme 303, sans la subvention à l'OFPRA et l'ADA, ce taux atteint 65,6 %.

En définitive, il apparaît ainsi que le poids des crédits octroyés aux associations dans l'exécution budgétaire de la mission « IAI » est doublement singulier. D'une part, il est très significatif en termes absolus, puisqu'en 2022, seules quatre missions consacraient plus de crédits aux associations² : Cohésion des territoires (2,247 milliards d'euros), Enseignement scolaire (1,295 milliard d'euros), Travail et emploi

¹ S'il convient de noter qu'à compter de 2022, ont été accueillis en France les bénéficiaires de la protection temporaire des Ukrainiens à la suite du déclenchement d'un conflit par la Russie, cet élément ne suffit pas à expliquer l'intensité de la hausse des coûts.

² « Jaune » budgétaire relatif à l'effort financier de l'État en faveur des associations annexé au projet de loi de finances pour 2024. Selon ce document, 1,001 milliard d'euros avaient été transférés aux associations par la mission « IAI » en 2022.

(1,154 milliard d'euros) et Justice (1,027 milliard d'euros). D'autre part, et surtout, ces crédits représentent une part très importante **en proportion des crédits totaux consommés**.

2. Des crédits versés à un nombre élevé d'associations, tandis qu'une petite proportion d'entre elles en représente la moitié

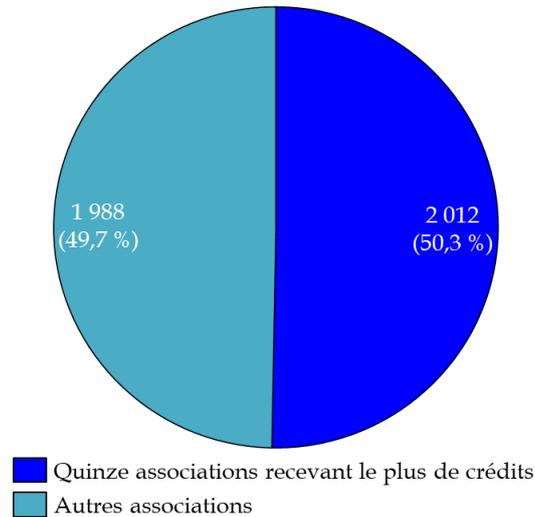
Si l'enquête n'approfondit pas cet aspect, il convient de remarquer que **le nombre d'associations bénéficiaires des crédits de la mission « IAI » est élevé**. Certaines d'entre elles se voient d'ailleurs confier de très petits montants. Selon les informations recueillies par le rapporteur spécial¹, **1 472 associations avaient ainsi bénéficié de crédits versés par la mission en 2022** : 383 associations avaient été financées au titre de l'asile et 1 252 à celui de l'intégration, certaines s'étant vu verser des crédits au titre des deux.

L'enquête souligne toutefois une relative concentration des crédits versés aux associations par la mission « IAI » sur un nombre assez réduit d'entre elles. Les quinze associations ayant bénéficié le plus des crédits de la mission « IAI » entre 2019 et 2023 représentent 46 % du total des crédits octroyés aux associations par le programme 104 (365,1 millions d'euros sur 793,6 millions d'euros sur la période) et 51,3 % du total pour le programme 303 (1 646,4 millions d'euros sur 3 206,2 millions d'euros). Au total, il est possible d'en déduire que sur la période 2019-2023, **la moitié en moyenne (50,3 %) des crédits des deux programmes de la mission « IAI » dédiés aux associations ont été versés à quinze d'entre elles**.

¹ Réponses de la DGEF au questionnaire du rapporteur spécial, octobre 2023.

Répartition des crédits versés aux associations par la mission « IAI »

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les données de l'enquête de la Cour

Selon une extrapolation des données de la Cour, sur la période, les cinq associations ayant bénéficié des sommes les plus importantes sont Coallia (115 millions d'euros par an en moyenne), France Terre d'Asile (57,5 millions d'euros par an en moyenne), la Croix-Rouge française (40 millions d'euros par an en moyenne), le groupe Sos Solidarités (31,5 millions d'euros par an en moyenne) et Forum réfugiés (26 millions d'euros par an en moyenne). Dans tous les cas, les financements proviennent très majoritairement du programme 303, et plus précisément des actions en lien avec l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile.

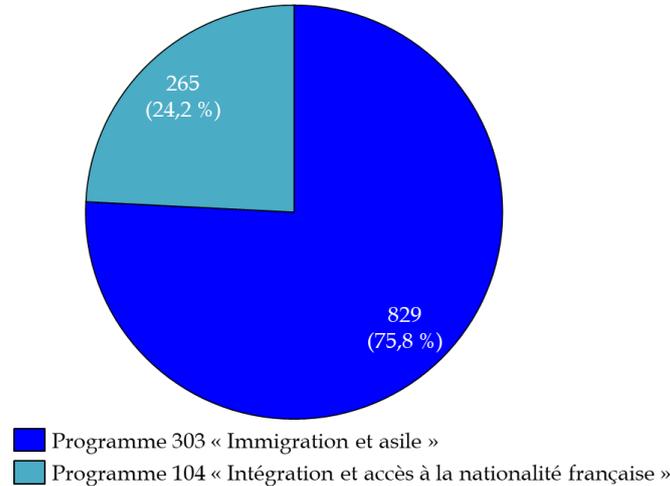
3. Si le poids de l'asile reste prépondérant, la progression du montant des crédits octroyés aux associations concerne la quasi-totalité des missions qui leur sont confiées

D'un point de vue financier, ce sont l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile (programme 303) qui impliquent le plus les associations, davantage que les actions d'intégration (programme 104) et *a fortiori* d'assistance juridique des personnes retenues en CRA (programme 303).

Ainsi, selon une extrapolation des données de l'enquête, **les crédits versés aux associations le sont pour plus de trois quarts via le programme 303** (75,8 %, soit 829 millions d'euros), tandis que la part du programme 104 est plus réduite, bien que loin d'être négligeable (24,2 %, soit 265 millions d'euros).

**Montant des crédits versés aux associations par la mission « IAI »,
ventilé par programmes**

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les données de l'enquête de la Cour

Mais si les dépenses en lien avec la politique d'asile restent prépondérantes, **la quasi-totalité des missions confiées aux associations ont connu une nette hausse de leur coût** entre 2019 et 2023.

a) L'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile

Selon l'enquête, en cumulé, toutes sources de financement confondues de la mission « IAI », **les crédits versés aux associations au titre de l'hébergement et de l'accompagnement des demandeurs d'asile** – et des réfugiés vulnérables – **hébergés représentaient 850 millions d'euros en 2023**. Au sein de cette somme, selon une estimation de la Cour, **264 millions d'euros environ sont consacrés aux prestations d'accompagnement**, même si cette dépense n'est pas isolée au sein des financements pour l'hébergement des bénéficiaires¹. Il peut en être déduit qu'environ **587 millions d'euros sont consacrés à l'hébergement** en lui-même.

L'enquête, dont le périmètre n'incluait pas l'hébergement, souligne que **le coût de l'accompagnement dans les structures d'hébergement gérées par des associations a augmenté de 45,5 % entre 2019 et 2023**, passant de 181,2 millions d'euros à 263,8 millions d'euros.

Pour ce qui concerne **l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés**, le marché 2022-2024 géré par l'OFII des SPADA s'élevait, en prévision, à 104,2 millions d'euros, soit une **progression de 26,3 %** par rapport au montant exécuté dans le cadre du marché précédent, correspondant à 82,5 millions d'euros.

¹ Voir infra.

b) L'intégration des étrangers primo-arrivants, y compris des réfugiés

Si d'un point de vue budgétaire, les actions d'intégration impliquent moins fortement les associations que l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile, **elles les concernent néanmoins de façon substantielle.**

C'est en particulier le cas pour les formations linguistiques¹ et civiques dans le cadre du CIR géré par l'OFII (action n° 11 du programme 104). **Les financements des associations afférents ont en effet plus que doublé entre 2019 et 2023**, passant de 35,6 millions d'euros en 2019 à 76,3 millions d'euros en 2023 (+ 114 %).

S'agissant des crédits des services déconcentrés de l'État dédiés à l'intégration des étrangers primo-arrivants (action n° 12 du même programme), ils représentent une **part non négligeable et croissante des dépenses consacrées à l'accueil et à l'intégration des réfugiés**. La dynamique de ces crédits déconcentrés est en outre sensible : hors programme *Agir*, la progression est de 76,8 % sur la période de 2019 à 2023. Or, la très grande majorité de ces actions est portée par des associations (87 % en 2022). Néanmoins, les évolutions budgétaires récentes induisent désormais une forte baisse de ces crédits².

c) L'assistance juridique aux personnes retenues dans les centres de rétention administrative

Les dépenses liées à l'assistance juridique des personnes retenues en CRA, qui est réalisée par des associations, correspondent au marché conclu à cet effet. **Pour la période de 2021 à 2024, le coût est de 6,3 millions d'euros, soit un coût supérieur de 28,6 % à la période de 2017 à 2020.**

C. UNE AUGMENTATION BUDGÉTAIRE EXPLIQUÉE PAR UNE PROGRESSION DU NOMBRE DES PUBLICS BÉNÉFICIAIRES MAIS ÉGALEMENT PAR DES HAUSSES DES COÛTS UNITAIRES

En cohérence avec la hausse de la pression migratoire, l'une des explications de la progression du montant des crédits versés aux associations tient dans **l'élargissement des publics bénéficiaires des actions financées**. Néanmoins, il apparaît à la lumière de l'enquête **que la hausse des coûts unitaires joue également un rôle important**, même en excluant les effets de l'inflation.

1. Un nombre de publics bénéficiaires en progression notable

Selon l'enquête, entre 2019 et 2023, le nombre de bénéficiaires des dispositifs déployés en lien avec l'asile et l'intégration a progressé.

¹ Et le test de positionnement linguistique et la certification de niveau.

² Voir infra.

Ainsi, le nombre de **demandes d'asile** déposées à l'Ofpra a crû de + 7,4 % (142 649 demandes présentées en 2023)¹, tandis que, parallèlement, le nombre de **bénéficiaires de la protection internationale** (réfugiés et personnes ayant obtenu la protection subsidiaire) a augmenté de 30 % (60 892 nouveaux bénéficiaires en 2023). Dans le même temps, le nombre de **signataires du CIR** a augmenté de 18,9 % (127 876 signataires en 2023).

Cette tendance nette produit, à prestations constantes, un effet mécanique à la hausse sur le coût de ces dernières et donc sur les crédits de la mission qui les financent.

2. Une nette augmentation des coûts unitaires des prestations réalisées par les associations

Néanmoins, comme le montre l'enquête, l'intensité de la hausse des crédits versés aux associations ne s'explique pas par la seule progression des flux des publics bénéficiaires. S'y ajoutent en effet différents facteurs qui conduisent à une **croissance des coûts unitaires**, parmi lesquels : une **évolution du profil des publics bénéficiaires**, une **hausse de l'intensité de l'accompagnement**, la mise en place de **nouvelles prestations** ou encore un **manque de concurrence entre prestataires** sur certains territoires.

a) Une forte hausse des coûts unitaires des formations du CIR liée à une augmentation de leur volume et de leur intensité et à la mise en place de nouvelles prestations

S'agissant du CIR, la hausse des coûts unitaires résulterait ainsi, selon l'enquête, de plusieurs effets :

- un **effet « volume »** lié non seulement à l'augmentation du nombre de signataires du CIR mais également à l'évolution de leur profil. En effet, sur la période de 2019 à 2023, l'augmentation de la part des réfugiés dans les bénéficiaires et, parmi eux, de la part de personnes non scolarisées dans leur pays d'origine, a participé à la hausse du nombre de parcours linguistiques de longue durée, les plus coûteux ;

- un **effet « intensité de la formation »** lié à l'augmentation du nombre d'heures de formation. En effet, à partir de 2019, le nombre d'heures des formations linguistiques et des modules de formation civique a été doublé ;

- un **effet « nouvelles prestations »**. En effet, à partir de 2022, ont été mis en place de nouveaux marchés pour la réalisation des missions de positionnement linguistique, afin d'évaluer le niveau de langue des signataires.

¹ Le rapporteur spécial rappelle que la hausse est de près de 130 % entre 2014 et 2023.

Ainsi, selon l'enquête, les coûts par signataire ont augmenté de 68 % de 2019 à 2023. En revanche, la Cour constate une absence d'effet « prix », le coût par heure et par stagiaire étant globalement stable, en dépit de disparités géographiques qui résultent surtout des difficultés rencontrées par l'OFII pour susciter de la concurrence dans certaines régions.

b) Une augmentation notable des coûts unitaires des prestations d'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés

S'agissant de **l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés**, la Cour constate qu'alors que les dépenses ont progressé de 45,5 % entre 2019 et 2023, l'augmentation du nombre de places d'hébergement dans tous les centres (qu'ils soient ou non sous statut associatif), a été limitée sur la même période à 14,7 %. **La progression des dépenses d'accompagnement a donc été plus rapide que celle des créations de places¹, témoignant d'une hausse des coûts unitaires.**

Pour ce qui concerne **l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés**, la progression de 26,3 % des coûts du marché 2022-2024 des SPADA interviendrait alors que les flux de demandes d'asile en guichet unique des demandeurs d'asile ont progressé plus modestement, de 4,8 %, entre 2019 et 2023. Comme dans le cadre du CIR, l'OFII attribue cette situation au faible degré de concurrence sur ces marchés entre associations. S'y ajouteraient d'autres motifs, notamment la création de six nouvelles implantations, conduisant à une augmentation de l'offre sur le territoire.

c) Une hausse du coût de l'assistance juridique des personnes retenues, en dépit d'une baisse de leur nombre

La **dynamique de hausse des coûts de près de 30 % de l'assistance juridique** des personnes retenues en CRA pendant la période sous revue pourrait être due notamment à l'augmentation du nombre de lots du marché, consécutive à la **progression du nombre de centres de rétention.**

Néanmoins, elle s'opère à **contre-courant de l'évolution du nombre de personnes effectivement retenues** (de 50 486 à 40 056 retenus par an, entre 2019 et 2023).

¹ Le coût annuel de l'accompagnement social par place d'hébergement aurait ainsi évolué de 2 553 € en 2019 à 3 043 € en 2023, soit une progression de 19 %, toutes structures confondues.

II. DES ENJEUX DE DÉFINITION, DE COORDINATION ET DE CONTRÔLE DE PLUSIEURS MISSIONS CONFIEES AUX ASSOCIATIONS

Dans son enquête, la Cour constate des **difficultés tenant à la définition et à la coordination de certaines missions** exécutées par les associations. En outre, elle révèle un **niveau de contrôle inégal** de leur exécution.

A. DES ÉCUEILS TENANT À LA DÉFINITION ET À LA COORDINATION DE CERTAINES ACTIONS EXÉCUTÉES PAR LES ASSOCIATIONS

1. En matière d'intégration, un besoin d'une plus grande coordination dans l'attribution de missions aux associations

Selon la Cour, **en matière d'intégration**, les prestations offertes dans le cadre du CIR géré par l'OFII (action n° 11 du programme 104) et celles financées par les crédits déconcentrés dans les préfetures (action n° 12 du même programme) *« peuvent concerner en partie les mêmes publics, pour les mêmes finalités, faute d'une coordination suffisante entre les services déconcentrés et les directions territoriales de l'OFII »*. La question de **l'articulation se pose ainsi principalement pour les formations linguistiques**, qui représentent une part prépondérante des crédits déconcentrés.

Selon l'enquête, la DGEF met certes en avant le fait que les formations du CIR ne couvrent pas l'ensemble des besoins et que de nombreux primo-arrivants n'en sont pas signataires (étudiants, travailleurs temporaires, passeports talents, étrangers malades, etc.). Elle précise que le niveau A1¹ visé n'est pas atteint par l'intégralité des personnes ayant suivi leur formation CIR (le taux de réussite étant de 68 %) et qu'il est donc utile de proposer de poursuivre une « immersion linguistique », même après la clôture du contrat. En outre, elle indique que près de la moitié des signataires du CIR sont positionnés avec un niveau de langue supérieur à A1 et ne bénéficient pas de l'offre linguistique de l'OFII. Enfin, elle ajoute que les compétences mobilisées et l'ingénierie pédagogique adoptée sont différentes : les formations linguistiques du CIR s'appuieraient sur des parcours précis et une mallette pédagogique détaillée, tandis que les appels à projets sur crédits déconcentrés financeraient majoritairement des « ateliers sociolinguistiques » permettant l'apprentissage de la langue par des mises en situation.

Néanmoins, la Cour estime au final que si certaines formations financées par les crédits déconcentrés peuvent être justifiées lorsqu'elles visent un public non soumis au CIR, le risque de doublon demeure élevé. Comme la Cour, le rapporteur spécial rappelle que la question de l'articulation

¹ Niveau d'utilisateur élémentaire (niveau introductif ou de découverte).

entre ces actions financées par les préfetures, et celles prises en charge dans le cadre du CIR se posera de manière encore plus aiguë à l'avenir, la nouvelle obligation de résultat posée par le législateur devant conduire l'OFII à redéfinir son offre de formations au titre du CIR¹.

Il apparaît donc nécessaire que soit conçue une stratégie globale et coordonnée s'agissant des formations linguistiques des étrangers primo-arrivants, qu'elles soient financées dans le cadre du CIR ou par les services déconcentrés de l'État.

2. En matière d'asile, la nécessité d'une meilleure définition des missions d'accompagnement des demandeurs

Dans le cadre de la politique de l'asile, les dispositifs **d'accompagnement** des demandeurs d'asile et des réfugiés sont définis au moyen de cahiers des charges et d'appels à projet des structures.

Selon l'enquête, **l'État et l'OFII ne définissent pas avec suffisamment de précision la nature des missions d'accompagnement, les compétences requises pour les réaliser et, dans les structures d'hébergement, le taux d'encadrement associé.**

a) L'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile hébergés : pour une vision stratégique de long terme et une plus grande prise en compte de l'accompagnement

L'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés vulnérables hébergés, notamment lorsqu'ils sont confiés au secteur associatif, souffre de **différents écueils**. Ils tiennent principalement aux **limites imposées par le système subventionnel** pour la définition des prestations attendues, à des **différences - pas toujours justifiées - dans les exigences fixées** pour des prestations censées être identiques et au **caractère insuffisant de la prise en compte spécifique des actions d'accompagnement**.

En premier lieu, si la présente enquête n'avait pas pour objet de traiter le sujet de l'hébergement - tout en traitant de celui de l'accompagnement des personnes hébergées -, il convient néanmoins de rappeler que dans son **rapport sur Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement**², notamment associatifs, la Cour a récemment analysé leurs cadres juridiques, et les conséquences sur leur fonctionnement et leur financement.

¹ Voir infra.

² Publié le 1^{er} octobre 2024.

Le dispositif national d'accueil (DNA¹) comprend ainsi des structures d'hébergement avec deux **statuts juridiques différents** :

- les établissements et services sociaux et médico-sociaux (**ESSMS**), qui sont soumis à un système d'autorisation d'une durée de 15 ans. Au sein du DNA, seuls les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA, pour les demandeurs d'asile) et les centres provisoires d'hébergement (CPH, pour les réfugiés vulnérables) relèvent de cette catégorie. Ils sont financés sous la forme d'une **dotation globale de fonctionnement**, et non d'une subvention ;

- toutes les autres structures (notamment les centres d'accueil et d'examen des situations, CAES, et les places d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, HUDA) ressortent de dispositifs dits « d'urgence », quelle que soit la pérennité effective des places ou la durée d'hébergement, et sont financées sous le régime de **subventions annuelles**.

La Cour a ainsi souligné que **le recours à des structures d'hébergement d'urgence offre certes une grande souplesse pour satisfaire les besoins** (ouverture rapide de places et engagement seulement annuel), **mais** « *ne permet pas à l'État financeur, ni de définir précisément la nature et le niveau de service attendu, ni de contrôler de près sa mise en œuvre et donc de s'assurer de sa qualité* ». En effet, comme le rappelle la Cour, le régime de la subvention à l'issue d'un appel à projets suppose notamment que le financeur ne soit pas à l'origine du projet, ce qui limite sa capacité à en définir le contenu de manière très précise.

Il apparaît ainsi nécessaire **que soit privilégié plus largement, en matière d'hébergement des demandeurs d'asile, le recours à des structures relevant de la catégorie des ESSMS**.

Par ailleurs, **la difficulté est la même pour ce qui concerne l'accompagnement des publics en centre d'hébergement financé par subvention** : l'État n'a ainsi pas la possibilité de définir très précisément ni de suffisamment contrôler la mise en œuvre des prestations.

En deuxième lieu, la Cour constate que si les **prestations d'accompagnement attendues sont identiques dans les différents types d'hébergement**, les taux d'encadrement prévus **diffèrent**, tandis que la qualification des professionnels **n'est pas définie précisément** dans la plupart des structures, ce qui laisse des marges de manœuvre importantes aux associations.

En troisième lieu, **l'accompagnement des personnes hébergées fait l'objet d'une attention secondaire par rapport aux enjeux d'hébergement eux-mêmes**. Ainsi, alors que les orientations nationales sont centrées sur le nombre et la gestion des places d'hébergement (y compris leur disponibilité effective et le taux de présence induite), la question de l'accompagnement y

¹ Le DNA regroupe différents types de centres d'hébergement dédiés à héberger principalement les personnes en instance de demande d'asile. S'y ajoutent des places en faveur des réfugiés vulnérables.

apparaît subsidiaire. Les schémas nationaux, circulaires et comités de pilotage stratégiques se concentrent également en premier lieu sur l'hébergement et relèguent au second plan les thématiques d'accompagnement.

Cet état de fait se reflète du point de vue budgétaire : **la dépense d'accompagnement n'est pas chiffrée en tant que telle et est confondue avec la prestation d'hébergement**. Le rapporteur spécial estime qu'il s'agit là d'une lacune¹.

La Cour estime au final qu'il manque « *une réflexion explicite sur les tâches attendues, leur contenu et les compétences nécessaires pour les exercer* ».

b) *L'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés : un pilotage peu développé et des imprécisions concernant les compétences requises*

Selon l'enquête, encore davantage que pour l'accompagnement des personnes hébergées, **le pilotage étatique de l'accompagnement par les SPADA des demandeurs non-hébergés apparaît peu développé**. Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés n'est pas applicable en la matière ; ainsi, seul le contrat d'objectif et de performance signé par l'OFII en traite.

En outre, la Cour constate des **imprécisions concernant les compétences requises pour réaliser l'accompagnement social des demandeurs**. Si les marchés conclus avec les SPADA décrivent avec précision les publics concernés et les prestations attendues des associations, ils n'évoquent pas les qualifications requises, en particulier pour exercer les missions d'accompagnement social, **ni le taux d'encadrement**. Les normes d'intervention entre les SPADA et les centres d'hébergement ne sont ainsi pas alignées, « *alors même que les publics sont identiques, et que la passation d'un marché permet de définir précisément les attendus en la matière* ». En outre, comme pour l'accompagnement en hébergement, il n'existe pas de référentiel des tâches d'accompagnement.

Il apparaît ainsi nécessaire de définir précisément les modalités de l'accompagnement des demandeurs d'asile, qu'ils soient hébergés ou non, et d'isoler le coût budgétaire associé pour ceux qui bénéficient d'un hébergement.

Par ailleurs, s'agissant du **programme Agir** qui concerne le public spécifique des réfugiés, alors qu'il est en principe exclusif du bénéfice d'autres accompagnements (en CPH ou en SPADA en particulier), **il apparaît que, dans un certain nombre de situations, les bénéficiaires continuent à être accompagnés par d'autres dispositifs, ou, à l'inverse, sont en rupture de droits**.

¹ La Cour indique que le prix de la journée par place occupée dans une structure d'hébergement sert de base au paiement des associations, et est généralement indiqué dans les appels à projet, et les notes d'information sur la création de places.

B. UN NIVEAU DE CONTRÔLE INÉGAL, À RENFORCER, EN PARTICULIER DANS LE DOMAINE DE L'ASILE

Dans son enquête, la Cour confirme que les contrôles exercés sur les associations dans le cadre des missions qui leur sont confiées par l'État sont diversement exercés, en fonction des types d'actions.

1. Un contrôle satisfaisant en ce qui concerne les prestataires de l'OFII, dans le cadre du CIR et des SPADA

a) Un contrôle satisfaisant des prestataires du CIR...

Pour le contrôle et les audits des prestataires de ses marchés publics dans le cadre du CIR, l'OFII **déploie**, selon l'enquête, **une méthodologie rigoureuse**. Elle contrôle ainsi régulièrement ses prestataires, notamment associatifs, soit en amont¹, soit en aval. 291 contrôles sur place (dits « audits ») ont ainsi eu lieu en 2023.

Selon l'enquête, les contrôles peuvent conduire à relever une proportion significative de situations non conformes, qui donnent toutefois rarement lieu *in fine* à des sanctions².

b) ...et de ceux des SPADA

De même, l'OFII a mis en œuvre, selon l'enquête, une **démarche rigoureuse d'audits pour ses marchés relatifs aux SPADA**.

Il a notamment prévu des obligations en matière de suivi des activités et pour l'organisation **d'audits sur place et sur pièces**. En cas de manquement, le marché applicable prévoit le versement de pénalités. **En 2023, 28 associations ont ainsi été visitées, sur 68 implantations**. Les taux de conformité auraient nettement progressé récemment, dans tous les champs d'audit.

2. Un suivi lacunaire des crédits déconcentrés et une activité de contrôle des opérateurs d'hébergement limitée

a) Des crédits déconcentrés dont l'exécution via des associations connaît un suivi insuffisant

Les associations qui bénéficient des crédits d'intégration déconcentrés (action n° 12 du programme 104) ne sont contrôlées qu'occasionnellement.

¹ Notamment par la validation des curriculum vitae des formateurs par exemple et l'organisation de réunions de suivi.

² Voir infra.

S'il est rendu compte de l'utilisation de ces crédits dans le cadre d'un plan national d'évaluation et si la DGEF procède à des visites de porteurs de projets associatifs dans le cadre de déplacements en régions, **il n'y a pas d'audits des structures**, en raison d'autres priorités données aux moyens disponibles en administration centrale comme en service déconcentré, au demeurant parfois très limités dans certaines préfectures.

b) Une activité de contrôle des opérateurs d'hébergement limitée, y compris en matière d'accompagnement des personnes hébergées

L'enquête de la Cour constate que **l'activité de contrôle**, qui repose sur la vérification des documents administratifs et sur des inspections, **apparaît limitée s'agissant des opérateurs d'hébergement, notamment associatifs. En outre, il n'existe pas de stratégie nationale en la matière, ni de coordination avec les autres acteurs.**

En premier lieu, la capacité à contrôler les structures sur la base des documents administratifs et financiers varie selon leur nature juridique et les conditions de financement de la prestation. En effet, la prestation est d'autant plus difficile à définir précisément qu'elle est financée par subvention¹. Il est ainsi plus difficile d'assurer un contrôle efficace des CAES et HUDA (régime de la subvention) que des CADA et CPH (régime des ESSMS, et donc de la dotation globale de fonctionnement). Mais, même pour ces derniers, il apparaît que **les contrôles ont porté « davantage sur les questions d'hébergement, en particulier sur les taux de présence, que sur le volet de l'accompagnement dans les centres ».**

En second lieu, les **inspections sur place** des différents types d'hébergement **souffriraient d'un champ très étendu et de la faiblesse de ses moyens humains**, compte tenu du nombre d'établissements à couvrir. Hors évaluations externes², elles sont donc en moyenne contrôlées une fois tous les 14 ans pour les CADA, **tous les 75 ans pour les Huda et les CAES**, et tous les 35 ans pour les CPH. **Une absence de stratégie et de coordination pour le déploiement des dispositifs de contrôle est également relevée.**

Il apparaît nécessaire de renforcer le nombre de contrôles sur les opérateurs d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés vulnérables, en y intégrant systématiquement un volet sur l'accompagnement.

¹ Voir supra.

² Les ESSMS (CADA et CPH pour ce qui concerne le champ de l'enquête), sont soumis à un type de contrôle supplémentaire : l'évaluation externe (confiée à des organismes tiers), qui intervient tous les cinq ans. En 2023, 23 CAES ont été évalués dans ce cadre en 2023, et 11 CPH. Cependant, la DGEF ne disposerait pas des données agrégées relatives aux résultats d'évaluation des structures du dispositif national d'accueil, qui sont seulement accessibles par la Haute autorité de santé.

3. Un contrôle qui mène de manière trop exceptionnelle à des sanctions

Si l'enquête n'approfondit pas ce point, le rapporteur spécial constate qu'il apparaît que **le nombre de sanctions prononcées à l'encontre d'associations pour des manquements dans l'exercice des missions qui leur sont confiées par le biais de la mission est très réduit.**

S'agissant des prestataires du CIR, notamment associatifs, l'enquête précise que si les contrôles rigoureux mis en œuvre peuvent conduire à relever une proportion significative de situations non conformes et qu'il s'en suit une procédure corrective et contradictoire, « *ils débouchent rarement sur des pénalités, l'OFII estimant le plus souvent que des mesures correctives ont été appliquées par la suite¹.* »

Concernant les SPADA, des pénalités n'auraient été appliquées aux prestataires associatifs que dans **un seul cas**, pour une réfaction cumulée d'environ 145 000 euros en raison d'une exécution très partielle des missions confiées par l'OFII.

Pour ce qui concerne **l'assistance juridique en CRA**, la DGEF n'a fait part, là encore, que d'une seule situation **effective de non-paiement à une association**, dans le cadre des marchés 2020-2024², à savoir une réfaction d'environ 100 000 euros.

Enfin, l'enquête ne mentionne pas de sanctions dans le domaine de **l'accompagnement des personnes hébergées**. Au demeurant, le rapport sur *Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement* n'en faisait pas état non plus en matière d'hébergement des demandeurs d'asile, même s'il mentionnait le fait qu'il était prévu d'introduire plus largement la possibilité de prononcer des pénalités financières. Si le rapporteur spécial n'est pas en capacité d'établir si une sanction a été ou non prononcée récemment dans ce domaine, il apparaît en tout état de cause que cela relève *a minima* de cas isolés.

Le rapporteur spécial estime qu'un travail efficace et crédible de contrôle doit impliquer un taux de sanction plus élevé à l'égard des associations qui ne respectent pas le cadre ou les modalités des missions qui leur sont confiées par l'État.

¹ Dans le cadre des marchés de formations civiques, 30 516 euros de pénalité auraient ainsi été appliqués (pour un montant initial du marché de 2,7 millions d'euros) et dans le cadre des marchés de positionnement linguistique et de certification, une pénalité de 3 816 euros (pour un montant initial du marché de 541 685 euros).

² Ainsi, en 2023, une salariée de la Cimade au centre du Mesnil-Amelot a été agressée par une personne en rétention administrative. L'association a décidé de retirer ses équipes pendant 44 jours, du 2 février au 18 avril 2023. La DGEF a procédé à une réfaction proportionnelle à l'absence de service fait.

III. DANS UN CONTEXTE DE FORTE PRESSION MIGRATOIRE ET DE MOYENS BUDGÉTAIRES CONTRAINTS, LE POIDS DES CRÉDITS VERSÉS AUX ASSOCIATIONS DOIT ÊTRE QUESTIONNÉ

A. UN RECOURS AUX ASSOCIATIONS QUI INTERROGE AU REGARD DE SON EFFICIENCE ET DE SA LÉGITIMITÉ DANS CERTAINS DOMAINES

1. La nécessité d'évaluer l'efficacité des actions menées, y compris à l'aune des modèles étrangers

La Cour rappelle la nécessité pour l'administration de procéder à des évaluations régulières des différentes actions mises en œuvre. Certes, le suivi des indicateurs de performance relève d'un processus évaluatif, notamment en matière de résultats des formations linguistiques ou encore de taux d'hébergement des demandeurs d'asile.

Néanmoins, il convient d'aller plus loin. D'une part, **un suivi plus précis des résultats des actions menées peut être réalisé**. À titre d'illustration, les formations civiques ne débouchent pas aujourd'hui sur une certification, ni sur une évaluation quantitative. D'autre part, **de véritables évaluations doivent être menées**. En effet, si certaines études de nature scientifique ont été produites, s'agissant notamment des effets pluriannuels du CIR sur les signataires, elles doivent être actualisées et leur spectre élargi.

Dans le cadre de l'enquête, la Cour des comptes n'a pas procédé à une évaluation des dispositifs déployés et de l'opportunité de recourir aussi largement aux associations pour leur mise en œuvre.

Le rapporteur spécial constate que les délais de production de cette enquête rendaient en effet difficile la réalisation d'un tel travail d'évaluation, qui aurait vocation à couvrir l'essentiel des politiques portées par la mission. Toutefois, comme cela a été évoqué lors de l'audition pour suite à donner à la présente enquête¹, il serait intéressant que la Cour des comptes, si elle le souhaite, complète son enquête par une analyse de l'efficacité des missions confiées aux associations. En effet, **si la présente enquête permet d'établir que les crédits versés aux associations augmentent nettement, il conviendrait désormais de savoir si les résultats obtenus sont à la hauteur de cette hausse, ce dont le rapporteur spécial n'est pas certain**.

En outre, il serait utile de s'interroger sur des modèles alternatifs de mise en œuvre des politiques de la mission « IAI » qui s'appuieraient moins sur les associations et davantage sur d'autres acteurs, que ce soit l'État lui-même, les collectivités territoriales, des établissements publics ou encore des entreprises. Une telle analyse intégrerait opportunément une dimension **comparative internationale**. En outre, elle pourrait tirer profit de l'analyse de l'encadrement et de l'action des associations dans le cadre d'autres politiques

¹ Voir infra.

publiques qui les mobilisent fortement, notamment l'enseignement scolaire, la justice ou le logement.

2. L'exemple de l'assistance juridique des personnes retenues : un recours aux associations qui n'apparaît pas comme une solution indispensable

Parallèlement, il **apparaît utile de questionner dès aujourd'hui la pertinence du recours aux associations pour certains types de missions.**

C'est notamment le cas s'agissant de **l'assistance juridique des personnes retenues en CRA**, aujourd'hui déléguée à des associations sélectionnées par des marchés publics¹.

Le rapporteur spécial considère bien évidemment, s'agissant du principe, que le placement en rétention administrative, qui constitue une mesure privative de liberté, implique nécessairement l'existence d'une assistance juridique. S'agissant ensuite des modalités de cette assistance, celle-ci peut prendre des formes diverses : intervention d'associations, d'avocats ou encore de services de l'OFII.

Le rapporteur spécial s'interroge toutefois sur le fait de déléguer cette mission à des associations. En effet, une partie de celles titulaires des marchés correspondants déploient parfois un discours difficilement compatible avec l'idée même du renvoi de personnes en situation irrégulière. En outre, il est permis de s'interroger sur le fait de savoir si au-delà de leur mission d'aider les personnes retenues à la présentation de recours contentieux, elles ne participent pas à un mouvement de massification des recours, de nature à entraver quelque peu la politique mise en œuvre. Ainsi que le rappelle pudiquement la Cour, *« il n'est pas douteux que les associations remplissent effectivement leurs missions d'assistance juridique, qui ont notamment pour conséquence le dépôt de recours devant les tribunaux, au vu du volume soutenu de ceux-ci. »*

Le rapporteur spécial estime que l'assistance juridique devrait être délivrée aux personnes retenues selon d'autres modalités à l'avenir. Une telle évolution serait d'ailleurs l'occasion de prendre en compte le fait que, statuant sur une question prioritaire de constitutionnalité, le **Conseil constitutionnel** a récemment énoncé² que l'aide juridictionnelle³, qui couvre notamment les frais d'avocat, était ouverte y compris aux étrangers se trouvant en situation irrégulière en France. Dans ce cadre, le rapporteur spécial considère qu'**il serait opportun de confier à l'OFII un rôle d'information sur l'accès au droit des personnes placées ou maintenues en**

¹ Voir supra.

² Décision n° 2024-1091/1092/1093 QPC du 28 mai 2024.

³ La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que les personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle.

rétenion administrative, incluant la possibilité de demander la désignation d'un avocat et le bénéfice de l'aide juridictionnelle. Cette solution permettrait de garantir la protection des droits des personnes retenues, sans nécessiter l'intervention d'associations.

B. FACE À LA HAUSSE DES FLUX MIGRATOIRES ET DU MONTANT DES CRÉDITS VERSÉS AUX ASSOCIATIONS AINSI QU'AUX ÉVOLUTIONS DU DROIT APPLICABLE, DES CHOIX DOIVENT ÊTRE OPÉRÉS DANS LES MISSIONS CONFIEES AUX ASSOCIATIONS

1. Une nette baisse du budget de la mission depuis 2024, alors que la pression migratoire reste à un niveau très élevé...

La France, tout comme l'Union européenne, connaît une progression continue de la pression migratoire sur les dernières années, s'agissant tant des demandes d'asile que du nombre de titres de séjours et de visas délivrés. En 2023, 142 649 demandes d'asile ont ainsi été introduites à l'OFPRA, soit un record historique. 326 954 titres de séjours avaient en outre été délivrés cette année-là, là encore un niveau très élevé¹.

En 2024, soit postérieurement à la période sous revue de l'enquête, la pression migratoire est restée forte. Si le nombre de visas octroyés a crû de 16,8 %, surtout, le nombre de titres de séjour délivrés a continué d'augmenter, pour s'établir à 336 710, en hausse de 1,8 %². Par ailleurs, il convient de noter que s'il est attendu une légère baisse du nombre de demandes d'asile présentées devant l'OFPRA en 2024, le Gouvernement prévoit une nouvelle hausse de 5 % en 2025. Le nombre de contrats d'intégration républicaine (CIR) signés en 2024 est quant à lui en baisse par rapport à 2023 (- 10,5 %), mais en raison en particulier de l'interruption des signatures de CIR au mois d'août, compte-tenu du contexte budgétaire ; le niveau de 2024 reste en outre nettement supérieur à celui des années précédentes.

Si l'année 2024 a donc connu des évolutions quelque peu contradictoires, il n'en demeure pas moins qu'elle est marquée par le **maintien d'un niveau de pression migratoire très élevé, qui pourrait encore augmenter.**

Or, dans le même temps, les crédits de la mission « IAI » (même s'ils ne sont pas les seuls à porter les politiques d'immigration et d'intégration³) ont connu une nette réduction. Ainsi, s'agissant de l'exécution des crédits en 2024, le décret du 21 février 2024⁴ a procédé, dans un contexte budgétaire difficile, à une annulation de 174,7 millions d'euros de crédits en

¹ Selon, respectivement, les données de l'OFPRA et du ministère de l'Intérieur.

² Données du ministère de l'Intérieur.

³ Voir supra.

⁴ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits, qui avait annulé un peu plus de 10 milliards d'euros à l'échelle du budget de l'État.

autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) à l'échelle de la mission¹. Surtout, **la loi de finances pour 2025 prévoit, une fois les évolutions de périmètre neutralisées², une baisse de plus de 250 millions d'euros des crédits initiaux de la mission par rapport au budget pour 2024, soit près de 12 % en un an.**

2. ...qui a déjà impliqué des choix et en exigera d'autres

Cette évolution contradictoire des flux de personnes étrangères et du budget de la mission « IAI » est de nature à produire un **effet ciseaux** pour les dispositifs qu'elle déploie *via* des associations. Elle implique donc de faire des choix dans les missions qui leur sont confiées. Certains ont d'ores et déjà été mis en œuvre, tandis que d'autres devront encore être réalisés.

a) Le recentrage du programme « Agir »

Le déploiement du programme Agir, sous forme de marchés conclus **essentiellement avec des associations**, s'est effectué lentement, les derniers dispositifs devant recevoir leurs publics début 2025.

Il fait en outre face à de **fortes contraintes budgétaires**, dans le cadre de l'action n° 12 du programme 104. Cette action finance plusieurs dispositifs d'intégration hors CIR, dont le programme Agir. Après avoir connu une annulation de crédits en 2024, l'action connaît, dans le cadre de la loi de finances pour 2025, une réduction de ses CP de plus de 45 % (- 79 millions d'euros, dont 58 millions d'euros pour le programme Agir destiné aux réfugiés et 21 millions d'euros pour les actions en faveur de l'ensemble des primo-arrivants).

Dans ce contexte, **la DGEF a ainsi fait part de nouvelles conditions d'accès au programme à compter de 2024**. Ce dernier est désormais recentré sur la prise en charge des réfugiés les plus vulnérables, tandis que les orientations vers le programme sont interrompues dans les départements où il a été déployé depuis 2022 et 2023 et qui ont atteint un certain niveau de bénéficiaires. **L'objectif poursuivi est de viser une cible de 25 000 bénéficiaires en moyenne à l'échelle nationale** (contre 31 446 bénéficiaires au 31 juillet 2024), **sur environ 50 000 réfugiés éligibles sur une année.**

Si le rapporteur spécial est attaché à l'intégration des publics étrangers destinés à demeurer sur le territoire national durablement, il constate qu'en cohérence avec une volonté globale de maîtriser le nombre de personnes accueillies à l'avenir et face à des moyens réduits, il est nécessaire

¹ Cette évolution a été seulement légèrement compensée par une ouverture de crédits dans le cadre de la loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024, à hauteur, en cumulé, de 5,6 M€ en AE et de 47,3 M€ en CP.

² Le budget pour 2025 intègre pour la première fois dans les crédits initiaux les dépenses afférentes à l'accueil des personnes fuyant l'Ukraine et bénéficiaires de la protection temporaire (BPT).

de rationaliser les dispositifs et d'apporter un accompagnement de qualité à ceux qui en ont le plus besoin.

b) L'adaptation des formations linguistiques des primo-arrivants à un nouveau cadre juridique, dans un contexte budgétaire contraint

Dans un contexte budgétaire devenu très exigeant, doit être repensée une partie significative du dispositif d'accompagnement des primo-arrivants en matière linguistique, majoritairement assuré par des associations.

En effet, comme le souligne l'enquête, des réflexions sont en cours pour l'adapter au nouveau cadre institué par la loi « CIAI » du 26 janvier 2024¹, qui modifie la logique des conditions de séjour des étrangers en France s'agissant des attendus en matière de maîtrise de la langue. D'une part, elle conditionne désormais la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle à l'échéance du parcours du CIR à la connaissance d'un niveau minimal de la langue française, établissant ainsi une **obligation de résultats**. D'autre part, elle **relève le niveau exigé d'A1 à A2²** pour obtenir une carte de séjour pluriannuelle, de A2 à B1 pour une carte de résident et de B1 à B2 pour la naturalisation. Elle fait aussi le **pari d'une plus forte implication de l'employeur** dans la formation linguistique de ses salariés allophones. Par ailleurs, elle rehausse les attendus en matière de formations civiques s'agissant de l'histoire et de la culture françaises et instaure un test civique.

Comme le rappelle l'enquête et ainsi que l'a déjà indiqué le rapporteur spécial, compte tenu des résultats récents en matière de taux d'atteinte du niveau A1 (environ 68 %), **les nouvelles exigences au niveau A2 semblent difficiles à atteindre pour une partie des étrangers dans le cadre actuel.**

Interrogée par la Cour sur les évolutions possibles des parcours de formation dans le cadre des nouvelles exigences législatives, la DGEF a indiqué que « *l'augmentation du nombre d'heures de formation ne fait pas partie des pistes privilégiées, pour deux raisons principales :*

- *d'un point de vue pédagogique, les forfaits de 600 heures sont très - voire trop longs - au vu de l'absentéisme constaté de la part de certains publics ;*
- *et eu égard au contexte budgétaire contraint ».*

La DGEF et l'OFII étudient donc³, selon l'enquête, dans quelle mesure l'offre de formation linguistique, compte tenu du fait qu'elle n'est

¹ Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

² Niveau d'utilisateur élémentaire (niveau intermédiaire ou usuel).

³ L'OFII a, dans ce contexte, lancé deux marchés expérimentaux dont l'un en Bourgogne-Franche-Comté, via la mise en place d'un parcours obligatoire de 200 heures visant l'atteinte du niveau A2, soit à l'issue du parcours de formation linguistique « classique » permettant d'approcher le niveau A1, soit dès l'orientation par la plate-forme d'accueil pour les signataires évalués en A1 et à ce jour dispensés de formation linguistique. Cette expérimentation a débuté le 1^{er} mars 2024.

plus assortie d'une obligation d'assiduité, **peut être adaptée aux besoins et aux parcours de différents bénéficiaires.**

Le rapporteur spécial considère que **l'absence de hausse des crédits de l'action n° 11 en 2025**, qui finance notamment les formations civiques et linguistiques dans le cadre du CIR, **supposera d'améliorer nettement l'efficacité des formations et de s'appuyer davantage sur une contribution des élèves et des entreprises.**

Dans ses réponses au questionnaire du rapporteur spécial dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, la DGEF indiquait que plusieurs solutions sont envisagées. Il pourrait notamment s'agir de responsabiliser l'apprenant en lui faisant choisir entre se former *via* les formations de l'OFII ou par d'autres moyens (à sa charge), ou encore de développer **l'offre de formation en ligne.**

Globalement, il apparaît ainsi **nécessaire de redéfinir les modalités des formations linguistiques pour répondre aux nouvelles exigences posées par la loi CIAI pour l'obtention d'une carte de séjour pluriannuelle, en améliorant leur efficacité tout en maîtrisant le coût pour les finances publiques.**

c) D'autres évolutions des missions confiées aux associations seront nécessaires

Face à une pression migratoire très élevée et en progression et des moyens budgétaires en baisse, d'autres dispositifs mis en œuvre par les associations devront en outre être rationalisés, voire remis en cause.

En matière d'**hébergement**, le budget pour 2025 porte à ce titre d'ailleurs déjà une volonté de rationalisation **de la taille du parc d'hébergement du dispositif national d'accueil (DNA), qui bénéficie aux demandeurs d'asile et aux réfugiés vulnérables**, et désormais également aux bénéficiaires de la protection temporaire. En effet 6 500 places seraient ainsi fermées en 2025, alors que 5 000 autres qui n'étaient pas disponibles jusqu'ici le sont désormais, limitant finalement la baisse du nombre de places effectivement disponibles à 1 500, soit environ 1,3 % du parc (113 258 places en 2025).

Le rapporteur spécial considère que **ces évolutions doivent être approfondies et élargies à différentes missions confiées aux associations**, dans le cadre d'une politique migratoire consistant à davantage maîtriser le nombre de personnes accueillies, à lutter fermement contre l'immigration irrégulière mais également à mieux intégrer – dans un cadre rationalisé – ceux qui ont vocation à rester durablement en France. Il conviendra ainsi d'interroger l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par les associations à l'aune de ces priorités.

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mardi 11 février 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration.

M. Claude Raynal, président. – Nous procédons cet après-midi à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), sur les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration.

Il s'agit d'un sujet que le Sénat a régulièrement eu l'occasion d'évoquer, notamment lors de l'examen des projets de loi de finances ou de textes et débats portant sur l'immigration.

Sur la proposition de Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », il a ainsi semblé utile à la commission des finances de faire un point global sur le sujet. Il importe en effet que, dans un domaine qui peut être politiquement sensible – cela n'aura échappé à personne –, la commission et le Sénat disposent des constats et de données factuelles de la Cour des comptes.

En outre, si ce n'est pas la seule politique publique qui s'appuie sur les associations pour sa mise en œuvre concrète, elle est peut-être une de celles qui, en proportion des crédits disponibles, se reposent le plus sur elles. Il s'agit là d'une originalité manifeste de cette mission budgétaire.

Sans trop anticiper la présentation qui nous en sera faite, le rapport d'enquête de la Cour des comptes, après avoir constaté l'ampleur des missions confiées aux associations et la hausse de leur coût, pointe certaines limites du contrôle et de l'évaluation qui y sont associés. Il souligne également la nécessité de mieux définir et coordonner les missions confiées aux associations.

Pour aborder tous ces sujets, nous recevons Mme Sophie Thibault, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, et M. Arnaud Oseredczuk, président de section au sein de cette même chambre, lequel nous exposera les conclusions de cette enquête.

Le rapporteur spécial de la mission, Marie-Carole Ciuntu, prendra ensuite la parole pour indiquer les principaux enseignements qu'elle retient de ce travail et pour exposer sa réflexion.

Pour prolonger nos échanges, nous éclairer et répondre aux observations de la Cour et du rapporteur spécial, nous entendrons ensuite MM. Éric Jalon, directeur général des étrangers en France (DGEF), Didier Leschi, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) et Arnaud Richard, directeur général de l'association Coallia. Je précise que l'association Coallia a été conviée, car, sur la période sous revue de l'enquête, à savoir de 2019 à 2023, c'est elle qui a le plus bénéficié des crédits versés par la mission.

Évidemment, ceux de nos collègues qui le souhaitent pourront ensuite vous interroger.

À l'issue de notre réunion, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Je vous indique enfin que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et est retransmise sur le site internet du Sénat.

Mme Sophie Thibault, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes. – J'ai pris mes fonctions de présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes en octobre 2024. Pour cette audition, je suis accompagnée de Arnaud Oseredczuk, président de section au sein de cette même chambre. Il vous présentera les conclusions détaillées du rapport intitulé *Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration*, et réalisé à votre demande en application du 2° de l'article 58 de la Lolf.

Avant que mon collègue ne vous fasse part des principaux constats et des cinq recommandations de la Cour, je vous donnerai quelques éléments de contexte concernant le déroulement de cette enquête.

En octobre 2024, la Cour a publié un rapport sur les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, qui faisait suite à trois contrôles organiques sur des intervenants importants dans ce domaine, et à une enquête plus spécifique réalisée par la Cour sur le pilotage de la mission que l'État confie à ces associations.

Mme le rapporteur spécial Marie-Carole Ciuntu, avec laquelle j'ai travaillé antérieurement en ma qualité de préfète du Val-de-Marne, a évoqué début 2024 avec la Cour les attendus de la commande d'un rapport sur les associations actives dans le domaine de l'immigration et de l'intégration. Nous avons défini ensemble un périmètre plus circonscrit, excluant notamment les politiques d'hébergement, qui étaient largement abordées dans le travail alors en cours spécifiquement sur ce sujet. Nous sommes convenus que l'accompagnement des personnes concernées comprenait, outre l'hébergement, un volet social au sens large, qu'il s'agisse de démarches pour faire valoir ses droits, de cours de langues ou de formations dispensées, autant d'aspects qui méritaient que nous engagions des travaux. Ces prestations sont

fournies, vous l'avez dit également, par des structures ou des associations que l'État rémunère notamment au titre de subventions.

Nous avons ensuite tenté de mieux comprendre ce que finance l'État, notamment à travers les crédits gérés par la DGEF, dont une partie est déléguée à l'Ofii, étant précisé que nous avons exclu les financements provenant des collectivités territoriales. L'objectif était de savoir comment les circuits financiers se mettent en place, quels sont les montants engagés, au profit de quels acteurs et de quelles activités, et d'expliquer les évolutions en la matière.

Dans l'idéal, nous aurions dû aller plus loin pour statuer sur l'efficacité de ces politiques, mais le temps nous a manqué. Cela étant, nous allons poursuivre nos contrôles organiques habituels. Et même si cette enquête présente des limites, elle apporte un certain nombre d'éléments d'information et de constats intéressants, susceptibles de nourrir les réflexions du Parlement.

M. Arnaud Oseredczuk, conseiller maître, président de section au sein de la cinquième chambre de la Cour des comptes. – Sur un sujet aussi complexe, on ne peut omettre de rappeler le cadre et les acteurs impliqués.

Les actions d'accompagnement au bénéfice des étrangers se regroupent en quatre familles.

Premièrement, les primo-arrivants souhaitant s'installer durablement sur le territoire, pour des raisons très diverses : immigration pour les études – c'est le premier motif de demande –, le travail, le regroupement familial ou au titre du statut réfugié. En 2023, la France a accordé un peu plus de 300 000 premiers titres de séjour, qui permettent de bénéficier d'actions d'intégration dans la société telles que le contrat d'intégration républicaine (CIR) : formations civique, linguistique, *etc.* Près d'un tiers de ces primo-arrivants sont originaires du Maroc, d'Algérie et de Tunisie, et l'on a enregistré 127 000 signataires du CIR en 2023, compte tenu des exemptions existantes pour certains primo-arrivants. Une petite moitié des signataires invoque des motifs familiaux et un tiers sont des réfugiés.

Deuxièmement, les demandeurs d'asile. Nous les accompagnons dans leurs démarches pour obtenir la protection internationale, soit dans le cadre de leur centre d'accueil, soit au sein de structures spécifiques. Ils ont été un peu plus de 145 000 demandeurs en 2023, issus notamment d'Afghanistan, de Turquie et de plusieurs pays d'Afrique, à être accueillis dans des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (Spada) et orientés vers des guichets uniques pour demandeurs d'asile (Guda). Les agents de la préfecture leur délivrent une attestation, ceux de l'Ofii évaluent leur situation, puis leur demande d'asile est déposée devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Cette même année, 61 000 décisions favorables ont été rendues, pour les trois quarts par l'Ofpra et pour un quart, en appel, par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Troisièmement, les demandeurs d'asile qui obtiennent le statut de réfugié et deviennent alors des primo-arrivants. Ils ont accès aux formations du CIR et à un accompagnement spécifique en termes d'accès au logement et à l'emploi.

Quatrièmement, les retenus en centre de rétention administrative (CRA), qui ont aussi accès à une assistance juridique.

Sur le plan budgétaire, on distingue les deux catégories de demandeurs d'asile et de réfugiés, qui relèvent néanmoins toutes deux du fameux dispositif national d'asile (DNA) et du programme 303 « Immigration et asile », dont les crédits – assez dynamiques – sont passés de 1,453 milliard en 2019 à 1,732 milliard d'euros en 2023, en grande partie du fait de l'accueil des Ukrainiens. Ce budget inclut la subvention à l'Ofpra et le versement de l'aide aux demandeurs d'asile.

Les autres étrangers primo-arrivants, qui disposent d'un titre de séjour, font l'objet d'une action d'intégration définie dans le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » : les crédits sont plus limités mais plus dynamiques, puisqu'ils passent de 386 millions à 536 millions d'euros, soit une hausse de 38 %.

L'Ofii finance les actions liées au CIR pour tous les primo-arrivants et l'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés, *via* les Spada. La direction centrale de l'Ofii est renforcée par 31 directions territoriales.

La DGEF finance les actions d'accompagnement des personnes hébergées grâce au DNA, les mesures appliquées dans les CRA ainsi que certains dispositifs d'intégration à destination de publics non soumis au CIR. Environ 80 % des crédits sont déconcentrés.

Mentionnons également la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (Diair), qui avait l'ambition de décloisonner, de mieux faire connaître les dispositifs et d'expérimenter des solutions innovantes, et dont le rôle apparaît désormais moins clairement.

Le rapport commence par expliciter la place exacte des associations dans ce dispositif. Celles-ci représentent 73 % des gestionnaires de structures d'hébergement, 100 % des opérateurs des structures de premier accueil des demandeurs d'asile et environ 58 % des titulaires des marchés du CIR.

Je m'attarderai un peu plus sur les enseignements de la première partie, qui concernent les déterminants de la dépense et ses évolutions. Notre travail a consisté à cartographier le financement des associations et à expliquer les hausses de crédits, qui sont assez sensibles dans tous les domaines. Les annexes 3 et 4 de l'enquête montrent une relative concentration des dépenses envers les quelques associations qui représentent près de 30 % des crédits concernés : en font partie Coallia, France terre d'asile, SOS Solidarités et Forum réfugiés.

Les dépenses d'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés sont comprises dans le financement des places d'hébergement et s'élèvent à 263 millions d'euros en 2023 – sur un total de 850 millions d'euros –, avec une progression de 45 % depuis 2019. Cette hausse s'explique en partie par les flux concernés, mais aussi par la croissance du coût unitaire des prestations, qui passe de 2 500 euros à 3 000 euros par personne et par an.

L'accompagnement social des demandeurs d'asile non hébergés, principalement reçus en Spada, coûte 16 millions d'euros : de l'ordre de 150 euros par personne et par an.

Pour ce qui est du CIR, la dépense en faveur des associations a doublé en cinq ans, atteignant 76 millions d'euros en 2023, et ce pour trois raisons : une augmentation de 20 % des bénéficiaires, une hausse du nombre d'heures du contrat, et une plus grande proportion de personnes ne parlant pas le français ; le coût par personne est passé de 600 euros à 1 000 euros. De plus, le prix des prestations est très variable d'un endroit à un autre, en fonction des conditions de passation des marchés et des monopoles locaux.

L'enjeu budgétaire de l'accompagnement social dans les CRA est plus réduit, de l'ordre de 6 millions d'euros.

Pour conclure cette partie, je dirai que la forte hausse des crédits visés résulte de plusieurs phénomènes, dont des prestations parfois plus intensives, un flux plus important de bénéficiaires ou des changements concernant la composition de ces publics, et enfin, un manque de concurrence dans certains territoires.

Évoquons maintenant la définition des missions et des prestations par l'État et l'Ofii.

On remarque un risque de doublon concernant les crédits déconcentrés de la DGEF. Le vecteur principal de ses actions étant le CIR, on peut se demander à quoi correspondent ses crédits, qui étaient en forte augmentation et chiffrés à 75 millions d'euros en 2023. Selon la DGEF, les formations du CIR ne couvrent pas l'ensemble des besoins : de nombreux primo-arrivants n'en sont pas signataires et le niveau A1 n'est pas toujours atteint. Il peut donc être utile de continuer à proposer des actions d'intégration en dehors du CIR.

Au départ, nous préconisons une fusion de l'ensemble de ces crédits, qui auraient pu être pilotés par l'Ofii. Nous nous orientons désormais plutôt vers une amélioration de la coordination des actions entre les préfetures et les directions territoriales de l'Office. Les administrations concernées y travaillent.

Second point – et c'est le plus important –, ce qui est demandé à ces associations sur le plan de l'accompagnement n'est pas toujours défini avec suffisamment de précision, tant de la part de l'Ofii, qui procède par des

marchés, que de celle de la DGEF, qui accorde plutôt des subventions et recourt par conséquent davantage aux appels à projets. Il n'existe pas véritablement de référentiel commun de ce à quoi correspondent l'accompagnement, ses tâches ou le temps moyen consacré par personne bénéficiaire.

Ce travail n'est pas irréalisable. La Cour des comptes vient ainsi de mener une assez longue enquête sur l'accompagnement social dans les départements et dans les caisses d'allocations familiales (CAF) qui montre qu'il est possible de fixer des objectifs et de normer l'activité d'accompagnement social.

Actuellement, l'État et l'Ofii définissent principalement leurs attentes par des taux d'encadrement et par des niveaux de compétence des travailleurs sociaux.

Selon les types de structure d'hébergement – centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), centres provisoires d'hébergement (CPH), hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (Huda), *etc.* –, qui, il est vrai, n'ont pas tous un positionnement identique, les taux d'encadrement ne sont pas les mêmes, variant d'un pour dix à un pour vingt-cinq. Ce dernier taux correspond à des publics de « dublinés » qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire national ; le premier concerne plutôt des publics qui présentent des vulnérabilités particulières et à qui l'on propose un niveau de prise en charge plus important. Leur calcul demeure cependant relativement arbitraire, en l'absence d'identification des tâches d'accompagnement.

Des écarts analogues se retrouvent en matière de qualification. Certaines structures exigent ainsi 50 % de travailleurs sociaux, d'autres 100 %, d'autres encore, notamment les Spada, ne formulent pas d'exigence particulière.

Si nous soulignons, dans le rapport sur l'hébergement, que le recours fréquent de l'État à la subvention présente l'avantage de la souplesse d'une année sur l'autre, nous relevons néanmoins que ce mode de financement offre assez peu de prise sur le contenu détaillé de ce que l'on attend de la prestation et de la capacité à le contrôler. Le cadre de la subvention n'est en effet pas conçu pour cela. Être beaucoup plus prescriptif quant aux tâches à accomplir et aux contrôles à effectuer suppose de passer par un modèle du type de celui des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), en s'inscrivant dans la durée, ce qui est certes plus coûteux et peu évident compte tenu de flux de populations qui peuvent être difficiles à anticiper.

Pour les personnes non hébergées, les marchés d'animation des Spada décrivent bien les publics et les prestations concernés, mais non les qualifications requises ni le taux d'encadrement.

En définitive, que le bénéficiaire soit ou non hébergé, aucun référentiel des tâches ne permet d'objectiver ce qui est attendu. Un tel référentiel nous semblerait des plus utiles. Il serait le premier pas vers une

tarification à la prestation, ce que nous n'allons toutefois pas jusqu'à recommander directement, car ce procédé nécessiterait une étude approfondie, en particulier sur ses possibles effets pervers, effets d'aubaine et de multiplication de l'offre. Nous avons en effet tous en tête la tarification à l'activité (T2A) instaurée à l'hôpital.

J'en viens au contrôle des prestations par l'État. La maturité et la qualité des dispositifs diffèrent. L'Ofii applique une méthodologie d'audit assez rigoureuse, avec l'organisation d'un nombre élevé de contrôles sur place, tant pour l'application des CIR qu'auprès des Spada. En ce qui concerne la DGEF et sa mission à l'endroit des opérateurs d'hébergement, nous retrouvons le même débat sur le contrôle effectif de leurs prestations d'accompagnement. Une mission régionale et interdépartementale de contrôle est censée se présenter dans les différentes structures d'hébergement. Ses effectifs sont cependant tels que le bilan se résume en 2023 au contrôle de 26 Cada sur 363, de 5 Huda sur 298 et de 4 CPH sur 140. À ce rythme, les Cada seraient contrôlés une fois tous les quatorze ans, les Huda tous les soixante-quinze ans et les CPH tous les trente-cinq ans, ce qui n'est évidemment pas satisfaisant.

Pour les années à venir, la DGEF annonce un projet de développement d'un système d'information afin de mieux piloter ce parc d'hébergement et, en principe, l'accompagnement associé. Il devrait faciliter tant le contrôle financier que le contrôle de la qualité.

Les éléments que nous avons rassemblés sur le programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés (Agir) restent préliminaires. Ils visent à changer la manière dont on appréhende le parcours des personnes et leur insertion dans la société après l'obtention du statut de réfugié.

Le rapport se termine par l'évocation du nouveau cadre instauré par la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, relatif au CIR, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2026, avec un niveau d'exigence linguistique significativement relevé pour bénéficier du titre de séjour de dix ans. Il provoquera nécessairement un bouleversement de l'offre linguistique de l'Ofii, qui d'ores et déjà y travaille.

Au total, notre message est très nuancé. Le coût des dépenses en faveur des associations augmente de 52 % en cinq ans pour les deux programmes confondus, principalement sous l'effet des demandes de l'État et des flux de bénéficiaires, plutôt qu'en raison d'une hausse des tarifs. Les prestations sont définies de manière peu précise, par le seul moyen de taux d'encadrement et de niveaux de compétences. Les contrôles, fréquents dans le cas des titulaires des marchés des CIR, restent beaucoup plus limités dans celui des acteurs de l'hébergement.

Nous formulons cinq recommandations, largement ciblées sur la question d'une meilleure définition des prestations attendues et d'un meilleur suivi de celles-ci. Nous soulignons également la nécessité de bien coordonner l'action dans le domaine linguistique, en faisant jouer autant que possible la concurrence.

La première recommandation porte sur l'amélioration du *sourcing* des candidats par l'Ofii, afin d'obtenir une baisse des prix des marchés de formations. Les trois recommandations suivantes ont trait au référentiel des tâches inhérentes à l'accompagnement des étrangers, à la définition des compétences requises pour les accompagner et à l'amélioration du suivi de l'activité par les gestionnaires d'hébergement. Enfin, nous nous intéressons, au sein du programme 104, à la cohérence entre les formations linguistiques et civiques financées par l'action n° 12 « Accueil des étrangers primo-arrivants » de la DGEF et celles que l'Ofii soutient.

M. Claude Raynal, président. – Votre présentation nous confirme toute la complexité du sujet.

Mme Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration ». – Je tiens tout d'abord à remercier la Cour des comptes pour la qualité de l'enquête et la clarté de la présentation qui vient de nous en être faite. La commande de cette étude par la commission à la Cour fait suite à des interrogations manifestées régulièrement au cours des dernières années par le Sénat sur le cadre d'intervention des associations au sein de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Je rappelle d'ailleurs que, si je suis ce dossier de près, mon prédécesseur avait lui-même déjà souhaité interroger la DGEF pour obtenir des informations sur ce sujet. Des données nous avaient ainsi été fournies à l'automne 2023.

Sur cette base, j'avais déjà constaté devant notre commission, à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances (PLF), un niveau élevé et en hausse des crédits versés aux associations ainsi qu'un déséquilibre en faveur des dépenses liées à l'asile par rapport à celles qui étaient consacrées à l'intégration. J'avais en outre exprimé quelques doutes sur le caractère approfondi des contrôles sur les associations dans certains domaines, en dépit des efforts faits.

L'enquête de la Cour s'appuie sur des données plus fournies et des constats plus détaillés. Mais – et je parle ici sous le contrôle de Mme Thibault et de M. Oseredczuk –, elle confirme ces constats généraux.

J'en viens aux principaux enseignements que je retiens de l'enquête, étant rappelé qu'elle ne comportait pas dans son périmètre l'hébergement des demandeurs d'asile.

En premier lieu, l'enquête montre que si les politiques sont pilotées par la DGEF, qui se repose également sur l'Ofii et les services déconcentrés, leur mise en œuvre concrète s'appuie largement sur des prestataires extérieurs, au premier rang desquels les associations.

Si l'implication des associations est relativement limitée en matière de politique d'immigration, à l'exception notamment de l'assistance juridique des personnes retenues en CRA, elle est très significative en matière d'actions d'intégration, et même prépondérante pour ce qui concerne l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile.

En toute logique, cet état de fait se reflète, d'un point de vue budgétaire, par le niveau important des crédits de la mission qui sont versés aux associations. En 2023, plus d'un milliard d'euros leur ont été octroyés *via* les deux programmes de la mission, très majoritairement au titre de la politique d'asile.

Néanmoins, je rappelle que la spécificité des montants affectés aux associations dans le cadre de cette mission ne tient pas seulement à leur niveau cumulé. Quatre missions versent en effet encore davantage de crédits aux associations pour la mise en œuvre des politiques qu'elles portent, notamment la mission « Cohésion des territoires », ou encore la mission « Justice ».

La particularité tient encore davantage à la forte proportion des crédits totaux de la mission qui sont effectivement octroyés aux associations. Selon l'enquête, hors subvention aux opérateurs de la mission et hors allocation pour demandeur d'asile (ADA), plus de deux tiers des crédits, soit 66,9 %, sont versés aux associations. Même lorsque l'on prend en compte l'ensemble des crédits consommés, ce taux atteint 48 % en 2023. Cette proportion est sans doute beaucoup plus élevée que pour l'essentiel des autres missions budgétaires.

Concrètement, les crédits sont versés à un nombre important d'associations, près de 1 500 en 2022 selon les informations que j'avais obtenues de la DGEF. Toutefois, une faible partie d'entre elles perçoit la majorité de ces crédits. Selon l'enquête, sur la période de 2019 à 2023, la moitié - 50,3 % - des crédits de la mission consacrés aux associations a été octroyée aux quinze associations recevant le plus de fonds. Coallia figure en tête, avec 115 millions d'euros par an en moyenne, devant France terre d'asile.

En deuxième lieu, l'enquête constate que le total des crédits versés aux associations par la mission est en nette hausse entre 2019 et 2023. Sur la période, ils ont augmenté de plus de moitié, et plus précisément de 52,7 %. Et si l'accueil des bénéficiaires ukrainiens de la protection temporaire à compter de 2022 peut sans doute en expliquer une part, il n'explique pas tout.

La progression des crédits octroyés concerne la quasi-totalité des types d'intervention. Pour l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés, l'augmentation est de 45,5 % entre 2019 et 2023. De même,

en matière de formations civiques et linguistiques dans le cadre du CIR, les crédits ont plus que doublé.

Cette tendance résulte de différents facteurs. Elle découle d'abord mécaniquement de la hausse du nombre de bénéficiaires des actions déployées, en lien avec l'augmentation de la pression migratoire. Si cela n'est pas une surprise, l'enquête nous le confirme. Surtout, cette dernière révèle en outre une hausse des coûts unitaires, notamment imputable, en fonction des prestations, à une évolution du profil des publics bénéficiaires, à une hausse de l'intensité de l'accompagnement, à la mise en place de nouvelles prestations, ou encore à un manque de concurrence entre prestataires sur certains territoires.

Pour ce qui concerne le CIR, le coût par signataire a ainsi progressé de 68 % entre 2019 et 2023. Pour l'assistance juridique en CRA, les crédits versés ont augmenté de 30 %, alors même que le nombre de personnes effectivement retenues a été réduit de plus de 10 000 entre 2019 et 2023.

En troisième lieu, le rapport d'enquête révèle des écueils dans la définition et la coordination d'une partie des missions confiées aux associations.

Ainsi, en matière d'intégration, les prestations offertes dans le cadre du CIR et celles qui sont financées par les crédits des services déconcentrés peuvent - comme l'indique la Cour - « concerner en partie les mêmes publics, pour les mêmes finalités, faute d'une coordination suffisante entre les services déconcentrés et les directions territoriales de l'Ofii »,.

Quant à l'accompagnement des demandeurs d'asile, l'État et l'Ofii ne définiraient pas avec suffisamment de précision la nature des missions d'accompagnement, les compétences requises et, dans les structures d'hébergement, le taux d'encadrement pour les réaliser.

En dernier lieu, l'enquête constate un niveau de contrôle inégal de l'activité des associations.

Si les contrôles exercés sur les associations intervenant au titre du CIR et sur celles qui gèrent les Spada paraissent satisfaisants, ce n'est pas le cas pour ce qui concerne l'hébergement des demandeurs d'asile et l'accompagnement associé, ou encore les crédits versés par les services déconcentrés dans le domaine de l'intégration. Je conviens toutefois que les moyens humains disponibles pour ces missions de contrôle sont loin d'être toujours pléthoriques.

Sur le fondement de ces différents constats, la Cour formule cinq recommandations, qui visent notamment à favoriser la maîtrise des coûts, à mieux définir, harmoniser et suivre les prestations attendues des associations et à mieux coordonner les actions les plus susceptibles de créer des doublons. En tant que rapporteur spécial, je rejoins l'analyse de la Cour, de même que ses recommandations.

Plus largement, bien que ce ne soit pas l'objet direct de l'enquête, il me paraît important de s'appuyer sur ces conclusions pour s'engager dans des considérations plus larges sur la place confiée aux associations en matière d'immigration, d'asile et d'intégration. J'en formulerai trois.

Premièrement, il me semble que nous ne pouvons pas nous dispenser d'une réflexion sur l'opportunité d'appuyer si fortement la mise en œuvre de ces politiques sur les associations. L'importante progression des crédits octroyés à ces dernières dans les années récentes nous y invite, ne serait-ce que du point de vue budgétaire. Mais même au-delà, il me semble que la question méritera un débat : jusqu'où peut-on aller dans la délégation à des associations ? Un autre modèle est-il possible et opportun ?

Deuxièmement, en matière de contrôle exercé sur les associations auxquelles sont versés des crédits, je souhaite rappeler que, outre les vérifications quant à la réalité et à la qualité des prestations, il importe de s'assurer que les fonds versés ne financent pas une forme de militantisme des associations, sous une forme ou une autre.

Évidemment, c'est un sujet qui ne concerne pas toutes les associations, dont les activités et les philosophies sont très différentes : on ne peut pas mettre sur le même plan Coallia et la Cimade. Mais certains financements peuvent conduire à nous interroger. Par exemple, est-il vraiment judicieux que l'assistance juridique des personnes retenues dans les CRA soit confiée à des associations par des marchés publics ? Est-il ainsi pertinent de financer sur fonds étatiques des associations dont je crains qu'elles incitent surtout largement aux recours contre les décisions d'éloignement, y compris pour des personnes dangereuses pour la société ? Je veux être très claire : je pense qu'une assistance juridique des personnes retenues peut utilement être prévue, mais celle-ci pourrait par exemple être réalisée par un service spécialisé de l'Ofii, pourquoi pas dirigé par un magistrat ?

Enfin, il me semble que les missions et les financements des associations doivent aussi être interrogés à la lumière des évolutions budgétaires récentes.

En effet, dans le budget pour 2025 que le Parlement vient d'adopter, les crédits de la mission sont en baisse d'environ 15 %, une fois neutralisées les évolutions de périmètre, et il y a fort à parier que ces crédits restent sous tension pour les années à venir. Dans ce contexte, il me semble nécessaire de regarder, parmi ce que l'on confie aux associations, ce qui doit être maintenu et ce sur quoi il faut faire des économies.

M. Éric Jalon, directeur général des étrangers en France. - Je remercie la Cour des comptes de ce rapport et la commission des finances du Sénat qui l'a commandé, car on en retire beaucoup d'enseignements qui arrivent, pour plusieurs raisons, très opportunément.

Premièrement, le rapport complète celui que la Cour a produit sur l'hébergement – ce dernier représente une grande partie de nos dépenses adossées à des associations – et que nous avons commencé à mettre en œuvre, notamment sur les modalités de travail avec les associations.

En substance, l'intégralité du parc de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, celui des Huda, fonctionne aujourd'hui par un régime de subvention. Il est légitimement permis de s'interroger sur cette caractéristique, dès lors que l'État fixe ses objectifs, par exemple quant au nombre de places ou sur le cahier des charges. À la suite des échanges que nous avons eus l'an dernier avec la Cour, nous nous engageons dans le sens d'une évolution, probablement vers un régime d'agrément analogue à celui qui prévaut pour les ESSMS et qui est celui des Cada.

Deuxièmement, ce rapport, même s'il s'arrête dans son analyse à 2023, intervient après une année 2024 marquée par plusieurs inflexions, qui nous ont conduits à resserrer les dépenses : ainsi de la baisse de 25 % des crédits déconcentrés du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » et de celle du nombre de CIR, avec une diminution de 10,5 % du nombre de signataires et de 13 % des formations linguistiques prescrites.

Troisièmement, le rapport intervient au moment où, pour assurer la mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2026 des prescriptions de la loi du 26 janvier 2024, nous reconfigurons l'organisation des formations civiques et linguistiques à l'occasion de nouveaux marchés que nous préparons avec l'Ofii. Les recommandations de la Cour en matière de pilotage trouveront à s'intégrer dans ce travail.

Enfin, il intervient à un moment où nous réfléchissons à la place des associations dans différents dispositifs, et notamment dans celui de l'assistance juridique dans les CRA.

Une précision au sujet des subventions aux associations, dont on parle, légitimement, beaucoup. Nous considérons ces associations comme des opératrices de nos politiques publiques et nous finançons par elles une action dont nous avons besoin. Tous les opérateurs n'ont du reste pas le statut d'association. Dans le champ de l'hébergement, une partie de notre parc est par exemple confiée à Adoma, une filiale de CDC Habitat qui ne relève pas de ce statut. Nous regardons en définitive moins le statut de l'opérateur que sa capacité à agir, mais il se trouve qu'un certain nombre de grandes associations professionnelles, dont Coallia, sont aujourd'hui les principales intervenantes dans ce secteur.

Le rapport fait état d'une forte augmentation des dépenses, ce qui est exact. Il souligne cependant qu'elle résulte de l'accroissement des publics éligibles bénéficiant du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile. Le taux d'hébergement des demandeurs d'asile éligibles est actuellement de l'ordre de 70 %, ce qui est très élevé compte tenu du contexte de très fort niveau de la demande d'asile. Ce taux est aussi la conséquence du choix de ces

dernières années, en particulier en 2018-2019, d'intensifier l'action d'intégration et de notamment doubler le volume des formations linguistiques. Il est en enfin le fruit d'un effort spécifique pour l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale des réfugiés au travers du déploiement du programme Agir. Une partie de la dépense est donc subie, une autre résolument choisie.

La dépense n'en est pas moins pilotable et pilotée, même si ce pilotage est perfectible. Nous nous servons évidemment des recommandations de la Cour en ce sens.

Grâce aux efforts de pilotage et de vérification systématique de l'éligibilité des demandeurs à laquelle l'Ofii procède, la dépense de guichet liée à l'ADA, à nombre de primo-demandeurs d'asile équivalent, et hors bénéficiaires de la protection temporaire ukrainiens, a diminué de moitié entre 2019 et 2024, passant de 500 millions à un peu moins de 250 millions d'euros.

L'effort mené avec l'Ofii porte également sur la disponibilité du parc du DNA : en deux ans, ce sont quelque 5 000 places qui ont été rendues disponibles. Tous les mois, nous communiquons à chaque préfet le taux d'indisponibilité et le taux de présence induite dans les structures d'accueil des demandeurs d'asile de son département, afin qu'il puisse se rapprocher des opérateurs et travailler à l'amélioration de ces taux.

L'effort de pilotage se manifeste encore par la stabilisation du dispositif Agir, avec la fixation de cibles très précises département par département, pour un nombre total de personnes prises en charge de 25 000.

Par ailleurs, dans une relation de marchés publics où les associations agissent comme prestataires, nous procédons à des réfections sur les factures qu'elles nous adressent quand nous considérons que la prestation n'est pas totalement remplie. Nous avons eu l'occasion de le faire en 2023 pour une association intervenant dans un CRA, ce qu'elle n'a, en l'occurrence, pas contesté au contentieux.

Je terminerai par les voies de progrès.

Elles consistent d'abord en une remise à plat de nos modes d'intervention dans le DNA, avec une évolution du système de subvention vers un système plus proche de celui des ESSMS.

Elles passent ensuite par la recherche d'une meilleure articulation et complémentarité entre les formations organisées par l'Ofii et les actions déconcentrées. Nous avons en ce sens proposé d'associer les directions territoriales de l'Ofii au choix des bénéficiaires des subventions accordées par les préfets au titre du programme 104.

Il nous faut en outre repenser notre offre de formation civique et linguistique. C'est ce à quoi, en tout état de cause, nous oblige la loi du 26 janvier 2024. Nous travaillons actuellement avec l'Ofii aux marchés qui

devront être passés. Sans doute la formation linguistique en présentiel se concentra-t-elle sur les publics qui en ont le plus besoin, ceux des non-lecteurs et non-scripteurs ; la formation à distance, plus souple, sera développée à l'attention des autres publics, dont on voit qu'ils ont du mal à concilier le CIR avec d'autres formations professionnelles. Du reste, la loi du 26 janvier 2024 ouvre une nouvelle voie de formation, en disposant que celle des salariés allophones est prise en compte dans le temps de travail.

Enfin, nous partageons le constat de la nécessité de renforcer nos capacités de contrôle. Nous allons demander à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale des affaires sociales (Igas) de nous proposer une méthodologie de contrôle rigoureuse, pour que nous puissions procéder à des contrôles périodiques effectifs sur les grands opérateurs qui interviennent dans le champ de l'hébergement d'urgence. Nous observons en effet aujourd'hui une assez forte concentration de ces opérateurs, qui comporte en elle-même un risque systémique, et un taux de contrôle effectif dans les établissements relativement faible.

M. Didier Leschi, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). - L'Ofii opère exclusivement *via* des marchés publics et la Cour des comptes, que je remercie de son travail, relève, parmi les points positifs, le fait qu'il organise des contrôles extrêmement rigoureux. Ils sont la marque de l'importance que nous accordons à la dépense publique dans une matière complexe.

L'Ofii a dispensé 13,5 millions d'heures de cours en 2023 et 13,1 millions en 2024. La baisse du nombre de CIR, passant de 127 000 à 114 000, explique en partie l'augmentation des coûts unitaires, puisque la dépense est passée, dans le même temps, de 95 millions à 102 millions d'euros. L'effort d'accompagnement a été accentué pour la prise en charge de publics qui présentent souvent la particularité d'être, quand ils arrivent sur notre territoire, non lecteurs et non scripteurs.

Sans doute faut-il encore améliorer cet accompagnement. C'est toute la question du profil des travailleurs sociaux. Dans les Spada notamment, nous sommes censés accompagner des personnes en attente d'une décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ; il s'agit donc non de les accompagner dans l'insertion, notamment par le travail, mais d'identifier leurs éventuelles vulnérabilités particulières et de les accompagner dans leur attente de la décision qu'elles sollicitent. C'est là une définition qui n'est pas simple de l'action sociale.

En ce qui concerne les réfugiés, d'autres programmes, comme Agir, ont été mis en œuvre.

Nous sommes évidemment soucieux des prix des prestations. C'est pourquoi, à l'occasion des nouveaux marchés, nous passons de 20 à 12 lots, afin d'augmenter la possibilité d'obtenir de nouveaux opérateurs

concurrentiels et une baisse des prix qui n'induit pas une dégradation de la qualité des prestations.

Nous ferons beaucoup mieux en matière de formations linguistiques, grâce aux cours de français à distance qui permettront d'accompagner, comme dans d'autres pays européens, des personnes déjà dans l'emploi ou en formation, ce que nous avons jusqu'à présent du mal à faire. Nous maintenons notre effort avec des cours en présentiel pour les non-lecteurs et non-scripteurs.

Pour répondre aux interrogations du rapporteur spécial, nous nous appuyons sur les associations quand il n'existe pas d'autres opérateurs. En matière de formation linguistique, nous pouvons, outre les associations, compter sur les groupements d'établissements publics locaux d'enseignements (Greta), souvent très performants dans ce domaine. Sur le contrôle, nous essayons de faire au mieux en fonction de la commande et je vous remercie ici de la confiance que vous nous accordez pour ce qui a trait à l'éventuelle assistance juridique dans les CRA : ce serait en réalité peut-être une simple information juridique compte tenu des évolutions de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'accès des étrangers à l'aide juridictionnelle.

Enfin, je précise que l'Ofii fait lui-même l'objet d'un contrôle régulier de la Cour des comptes, j'allais dire quasiment tous les ans.

M. Arnaud Richard, directeur général de l'association Coallia. - Notre association a une histoire assez atypique, avec un positionnement plutôt singulier à l'égard de l'État, à qui elle doit sa création en 1962. Elle ne compte pas de bénévoles, ne reçoit pas de dons et n'est pas confessionnelle. Son positionnement n'est donc pas exactement celui de l'ensemble du secteur associatif, avec lequel nous travaillons cependant très bien.

Nous sommes une association de professionnels du travail social et médico-social. Nos champs d'intervention, larges, sont non seulement l'asile et l'intégration, mais aussi le logement accompagné, le handicap, le grand âge ou la protection de l'enfance. Nous sommes présents dans 53 départements.

Un précédent rapport sur la période 2016-2021 nous avait, il faut le reconnaître, ébranlés. L'association a beaucoup appris de ce rapport, qui lui a été des plus utiles.

Nous sommes sans conteste legalistes et nous nous reconnaissons - ce que les associations généralement n'apprécient guère pour elles-mêmes - comme opérateurs de l'État, en ce que nous répondons à des cahiers des charges, à des appels à projets, à des mises en concurrence et à des marchés publics, avec des obligations aussi fortes que précises, au service de la commande publique.

Grâce au travail d'évaluation et de contrôle, travail que vous exercez aujourd'hui, les choses se sont nettement améliorées. L'amélioration concerne tant le pilotage de l'hébergement d'urgence - avoir confié l'ensemble du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » à la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) est une bonne chose - que celui de l'asile, objet du programme 303 « Immigration et asile ». La qualité des marchés qui concernent les Spada est également sans comparaison avec ce qu'elle était il y a cinq ou dix ans.

Je suis très attaché aux contrôles, qui nous ont permis de progresser au sein de l'association Coallia, et volontaire sur ce terrain. Nous en réalisons d'ailleurs nous-mêmes en interne et nos salariés tiennent beaucoup à la qualité du service rendu.

Un des piliers de notre travail repose sur la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, dont les principes ont été récemment réaffirmés par la Haute Autorité de santé (HAS). Ce texte régit ce que doit être la qualité de service d'un établissement social et médico-social. Ses dispositions valent pour un Cada, un institut médico-éducatif (IME), un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou un Ehpad.

À cet égard, passer d'un système de subvention à un système d'agrément est un gage, pour la puissance publique, de qualité accrue du service rendu, avec un contrôle externe resserré, intervenant tous les cinq ans et appliquant une grille exigeante de 276 critères.

S'y ajoutent les contrôles inopinés, qui contribuent à vérifier l'emploi des crédits considérables que l'on nous confie en qualité d'opérateurs des politiques publiques. Nous ne sommes pas à proprement parler délégués de missions de service public, mais nous nous en approchons.

Pour nos professionnels, qui doivent dérouler leur carrière de travailleurs sociaux, le régime de la subvention n'est pas satisfaisant. Chez Coallia, quelque 60 % de nos crédits proviennent en effet de subventions et l'on pourrait concevoir que, en bon gestionnaire, je compte une même proportion de CDD. Notre réalité n'est, fort heureusement, pas celle-là.

Par ailleurs, il est certain que les demandeurs d'asile sont contraints d'attendre longtemps quand ils sollicitent la protection de notre pays. J'ai eu l'occasion de m'exprimer à ce sujet il y a quelques jours au cours d'une audition à l'Assemblée nationale : leur avoir interdit de travailler avait peut-être à l'origine une raison, mais cela risque surtout aujourd'hui de leur laisser à penser qu'on leur donne de l'argent pour ne pas travailler, ce qui n'est pas sain du tout. Il n'est pas aisé de définir la nature du travail social pendant cette période d'attente du demandeur d'asile, au cours de laquelle il bénéficie de certains droits mais non de tous.

En revanche, pour les personnes qui obtiennent la protection internationale, on doit pouvoir trouver un référentiel de l'accompagnement, même s'il reste complexe de définir le temps précis à consacrer à tel ou tel type d'acte, et avec les risques que comporte une tarification à l'acte, ce que vous avez évoqué. Mais, sur le principe, il me paraît normal que la puissance publique sache exactement l'usage qui est fait des crédits extrêmement importants qu'elle accorde.

S'agissant des propositions de la Cour, celle qui a trait à l'accès à la formation linguistique nous concerne peu. Quant à l'établissement d'un référentiel de tâches, il me semblerait normal, si nous parvenons à une solution praticable qui ne soit pas une usine à gaz et qui respecte le travail des professionnels du travail social engagés à nos côtés. En matière d'harmonisation des compétences requises, notre difficulté majeure, avant même le déroulement des carrières de nos salariés, consiste à les recruter. Nous espérons que les partenaires sociaux pourront à brève échéance s'entendre sur une convention unique étendue. Dans le domaine de l'accompagnement, nous nous conformerons à ce que la commande publique nous demande ; ne mésestimons simplement pas le fait que, dans les secteurs de l'hébergement d'urgence et de l'asile, nous nous sommes souvent efforcés en vain d'obtenir des systèmes d'information globaux.

M. Olivier Bitz, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Je me réjouis de ce travail de la Cour des comptes qui nous communique des éléments d'analyse objectifs et précisément chiffrés. Néanmoins, je reste un peu sur ma faim. Vous nous dites, madame la présidente, que vous ne nous êtes pas interrogée sur l'efficacité de l'action publique par manque de temps et de moyens. Mais au moment où nous cherchons des sources d'économies ou, du moins, de rationalisation des dépenses, l'optimisation de l'argent public investi dans les associations qui interviennent au titre de la politique d'immigration et d'intégration est au cœur de ma réflexion. Pensez-vous que le niveau de prestations et de services dans ce domaine corresponde à celui de l'investissement budgétaire consenti ?

D'autre part, le mode de gestion massivement externalisé qui est, ici, historiquement celui de l'État et qui s'est poursuivi vous paraît-il encore opportun ? Ne devons-nous pas nous interroger sur la possibilité d'internaliser une partie des missions concernées ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Merci aux intervenants. Avec la question de l'efficacité de la politique d'immigration et d'intégration qui vient d'être posée nous touchons aux limites de l'exercice qui relève de la seule commission des finances. Les travaux d'autres commissions du Sénat doivent, à mon avis, le compléter.

Un PLF est toujours désagréable pour ceux qui obtiennent moins de crédits qu'ils n'en attendaient. Ceux-là pourraient considérer que l'on remet en cause la qualité de leur travail ou qu'on ne le reconnaît pas à sa juste valeur.

Pourtant, il va falloir que nous changions de logiciel, c'est-à-dire notre manière de réfléchir à cet égard. Vu le niveau particulièrement élevé des dépenses publiques, des prélèvements et des taxes en France, nous devrions être le pays du bonheur absolu et des résultats excellents... Avec un peu plus de 3 300 milliards d'euros de dette, permettez-moi de le contester. La vérité des chiffres nous rappelle la situation globalement tendue dans laquelle nous nous trouvons.

J'entends dans vos propos que l'on relève une certaine amélioration, mais que vous reconnaissez aussi une augmentation des crédits dans une ampleur plus forte que la hausse des bénéficiaires. Il est parfois difficile de savoir s'il faudrait des politiques plus intégrées. Il existe peut-être un phénomène de déperdition des fonds mobilisés en raison d'une mauvaise articulation entre les acteurs de la chaîne.

Comme vous l'avez souligné, la situation s'est améliorée, mais la question de l'efficacité de la prise en charge des différents publics – primo-arrivants, demandeurs d'asile, réfugiés – reste posée, dans le contexte démographique que nous connaissons. Quelles pistes d'amélioration pourriez-vous proposer afin de mieux accompagner les bénéficiaires, et ce au-delà des seuls enjeux budgétaires ?

M. Grégory Blanc. – Merci pour la qualité de ce travail. Je partage l'avis du rapporteur général quant à la nécessité de changer de logiciel face aux défis à venir, même si nous divergerons peut-être sur les solutions à apporter.

En janvier 2024, la Cour des comptes avait consacré un rapport à la politique de lutte contre l'immigration irrégulière indiquant que les alourdissements successifs de la législation aboutissaient à un enchevêtrement de dispositions peu lisible. Le même rapport constatait que les moyens consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière ont connu une hausse considérable au cours des dernières années, point qui mériterait d'être intégré à une réflexion plus globale sur l'immigration.

Enfin, la Cour insistait sur la nécessité de renforcer la coordination entre les différents services du ministère de l'Intérieur, en lien avec les préfetures. Faudrait-il, sur certains points, apporter des clarifications aux associations afin de gagner en efficacité ?

Je note, par ailleurs, que le logement est peu abordé dans le rapport. J'ai toujours été frappé par le fait que les opérateurs privilégient les logements les moins chers et donc les bailleurs sociaux, ce qui entraîne une concentration des populations arrivantes dans les quartiers prioritaires, c'est-à-dire dans un environnement difficile. Avez-vous évalué l'impact de ces choix en termes d'accompagnement ? L'intégration est bien plus malaisée lorsque 80 % des enfants d'une même classe ne parlent pas français.

En conclusion, je tiens à souligner que le ministère de l'Intérieur n'hésite pas à consacrer davantage de ressources à la chasse aux étrangers qu'au budget de la sécurité civile, notamment pour financer un pacte « inondations ».

M. Thomas Dossus. – Cette enquête objective bien les faits après une série de déclarations fantasmagiques sur les sommes perçues par les associations. Sa lecture permet de constater que l'augmentation des coûts résulte avant tout de l'évolution des règles encadrant notre politique migratoire dans un sens plus strict, notamment en matière de politique linguistique, puisque l'on exige plus de qualifications de la part des étrangers, d'où un accompagnement plus intensif et un alourdissement des coûts.

De la même manière, les coûts d'accueil dans les centres de rétention progressent malgré la diminution du nombre de personnes qui y transitent, ce qui est logique puisque la durée de rétention s'est allongée et que les recours se sont multipliés.

J'en profite pour rebondir sur les propos du rapporteur spécial, qui a explicitement ciblé la Cimade, se faisant le porte-voix du ministre de l'Intérieur, lequel a également visé cette association dans une interview récente. Je rappelle que l'accès aux droits et la faculté de s'opposer à un acte administratif constituent des piliers de notre démocratie et de l'État de droit, et qu'il est bienvenu que des associations indépendantes se chargent de ces recours. Je tiens d'ailleurs à rappeler que la Cimade, fondée en 1940, est connue dans le département du Rhône pour avoir fait sortir 108 enfants juifs du camp de transit de Vénissieux : je juge donc les propos qui la ciblent assez abjects, car cette association œuvre en solidarité avec les étrangers, quelle que soit leur situation administrative.

Pour ce qui est du coût de notre politique migratoire, la perspective d'une augmentation de la durée de rétention administrative aura-t-elle un impact financier ? Par ailleurs, est-ce qu'autoriser les demandeurs d'asile à travailler plus tôt permettrait de réaliser des économies ? Enfin, a-t-on évalué le coût du renforcement des obligations linguistiques, poussé à un point tel que des Français bien intégrés peineraient à satisfaire le niveau requis ?

M. Pascal Savoldelli. – Madame le rapporteur spécial, vous avez évoqué votre volonté d'examiner une restriction du rôle des structures associatives, ce qui a le mérite de clarifier le débat. Ma question est très simple : conservons-nous une doctrine d'intégration – en admettant que certaines spécificités culturelles puissent être maintenues – ou décidons-nous d'adopter une doctrine d'assimilation ?

Alors que nous cherchons à juste titre à améliorer l'efficacité de l'action publique, je tiens à citer le rapport que la Cour des comptes a consacré à la politique de lutte contre l'immigration irrégulière l'année dernière : « La plupart des préfectures sont surchargées, commettent régulièrement des erreurs de droit face à un cadre juridique particulièrement complexe, et

rencontrent des difficultés à respecter les délais légaux. En outre, elles n'assurent quasiment plus la défense contentieuse de leurs décisions devant les juridictions administratives. Celles-ci sont également saturées par ce contentieux de masse, qui a représenté 41 % des affaires des juridictions administratives en 2021. »

De manière tout à fait légitime, nous contrôlons aujourd'hui le rôle des associations, mais effectuons-nous la même démarche pour l'État ? Le coût de ces dysfonctionnements a-t-il été estimé ?

Mme Nathalie Goulet. – Je remercie le rapporteur spécial pour ce contrôle, que nous avons été nombreux à souhaiter. En ce qui concerne le CIR, la baisse constatée du nombre de signataires est-elle due aux cas de dispenses ou à des refus de signer ce contrat ? Il serait intéressant de connaître le nombre de personnes dispensées, par nationalité.

Par ailleurs, où en sommes-nous de l'harmonisation de l'administration numérique pour les étrangers en France (Anef) et de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), deux fichiers qui ont été à l'origine d'un certain nombre de dysfonctionnements ?

Enfin, disposons-nous d'une étude comparée de la manière dont les primo-arrivants sont traités dans les pays voisins, à la fois du point de vue des moyens et des procédures ?

M. Christian Bilhac. – Je tiens tout d'abord à exprimer mon désaccord avec le rapporteur général : il n'est pas question de changer de logiciel pour analyser la dépense publique, mais plutôt d'en avoir un !

De nouveau, l'État se défait en transférant aux associations la gestion du droit d'asile, alors que cette compétence met en jeu l'identité de la France en tant que terre d'accueil. En l'absence de ligne directrice, on bricole, sans réellement savoir ce que l'on fait, ni comment.

Les appels d'offres permettent-ils de choisir le mieux-disant ou aboutissent-ils, en raison des contraintes de prix et de l'absence d'une véritable concurrence, à un partage du gâteau entre les différents acteurs ?

M. Éric Jalon. – Je n'ai aucune difficulté à « changer de logiciel » : qu'il s'agisse de la diminution de la moitié de l'ADA à nombre de primo-demandeurs d'asile équivalent, de la reconfiguration des formations linguistiques en lien avec l'Ofii à la suite de la loi du 26 janvier 2024 ou encore de la réflexion autour de la place des associations dans les CRA, nous montrons qu'il n'existe pas de question taboue, tout en maintenant un équilibre entre l'accès aux droits – qui doit être garanti – et la pertinence de notre organisation du point de vue des dépenses publiques.

En revanche, il nous est plus difficile de suivre les prestations d'hébergement et d'accompagnement, qui doivent être différentes selon qu'il est question d'une personne qui n'a pas vocation à séjourner sur le territoire

- si elle fait l'objet d'une procédure « Dublin », par exemple - ou d'une personne qui a vocation à s'intégrer durablement - si elle bénéficie du statut de réfugié.

En effet, accompagner et héberger ces personnes est un métier que l'État ne maîtrise pas : il n'est donc pas question de se défausser, mais de s'appuyer sur des compétences développées par des opérateurs aux statuts variés. Adoma est ainsi une filiale du groupe CDC Habitat, tandis que d'autres structures portent la double casquette d'opérateur de l'État et de porteur de plaidoyer : dans la mesure où nous avons avec eux une relation de commanditaire à opérateur, nous souhaitons progressivement sortir du régime des subventions, car cela contribuera à clarifier la situation.

En ce qui concerne l'enchevêtrement des normes, je rappelle que la loi de janvier 2024 a apporté une série de simplifications, notamment en matière de contentieux, conformément au schéma préconisé par le Conseil d'État. Le contentieux a été ainsi radicalement simplifié dans le domaine du droit des étrangers, tandis qu'une série d'obstacles à la mise en œuvre de la lutte contre l'immigration irrégulière a été levée par ladite loi, d'où une augmentation du nombre d'éloignements de 27 % entre 2023 et 2024 : la simplification des procédures et la levée des entraves peuvent donc se traduire par une efficacité accrue.

Pour ce qui est de la coordination, le conseil des ministres a adopté le 22 janvier un décret refondant le comité interministériel de contrôle de l'immigration. Ce dernier doit être l'instrument d'une meilleure coordination et devrait être installé prochainement, ce qui répond à l'une des recommandations de la Cour des comptes.

Monsieur Dossus, il n'est pas question de priver les étrangers placés en rétention de l'accès aux droits ou de la possibilité d'exercer un recours, mais il faut garder en tête une récente décision du Conseil constitutionnel rappelant que l'accès à l'aide juridictionnelle est inconditionnel, quel que soit le statut du demandeur. Un étranger en situation irrégulière dispose donc d'un droit inconditionnel à bénéficier de cette aide et il me semble légitime de nous demander si nous ne payons pas deux fois, d'une part pour la prestation d'accompagnement juridique d'une association, d'autre part pour l'aide juridictionnelle versée aux avocats.

Il convient donc de distinguer ce qui relève de l'information juridique - qui peut être apportée par l'Ofii, largement présent dans les centres de rétention - de l'appui au recours. S'orienter dans cette direction suppose que les personnes placées en rétention soient informées dès leur entrée dans le centre - et non pas uniquement au moment de leur rencontre avec le juge des libertés et de la détention (JLD) - de la possibilité de demander l'appui d'un avocat ou l'aide juridictionnelle.

Monsieur Savoldelli, le droit est assez clair : le terme « intégration » n'empêche pas de rehausser le niveau d'exigence linguistique et l'introduction d'un examen civique au moment de la délivrance des titres de séjour, en particulier lorsque ces derniers deviennent pluriannuels ; le terme « assimilation », quant à lui, est inscrit dans notre droit positif puisqu'il est utilisé dans le code civil au sujet de l'accès à la nationalité française, dans le cadre des procédures de naturalisation.

Quant à la surcharge des préfectures, réelle, elle explique justement la réorganisation du contentieux que j'évoquais. Je rappelle que les mesures d'éloignement, et en particulier les obligations de quitter le territoire français (OQTF), font l'objet d'un nombre de recours très élevé – à hauteur de 80 % ou 85 % – et que 82 % d'entre elles sont confirmées par les tribunaux administratifs. Là aussi, j'espère que la réforme du contentieux permettra des progrès, sans priver qui que ce soit du droit des recours, car, une fois encore, tel n'est pas le sujet.

J'en viens à l'Anef et à l'AGDREF : j'ai lu avec beaucoup d'attention le rapport de la Défenseure des droits publié fin 2024, qui pointe à raison une série de difficultés suscitées par ces systèmes d'information. Cependant, ce travail se penche logiquement sur les atteintes aux droits qui ont été signalées à un moment donné, et des corrections ont pu intervenir après la publication de ce document.

Plus précisément, 83 % des titres de séjour sont désormais délivrés *via* l'Anef – système le plus récent –, mais nous dépendons, pour une série de fonctionnalités, de l'AGDREF, qui a été développé dans les années 1990 avec le langage Cobol. Or les informaticiens qui le pratiquent encore aujourd'hui sont extrêmement rares et très sollicités par certains établissements bancaires qui utilisent encore ce langage informatique, ce qui nous pose des problèmes de recrutement. Notre objectif prioritaire consiste donc à rendre le premier outil indépendant du second, ce qui semble envisageable pour la fin de l'année 2025.

Cela étant, le nombre d'anomalies a reculé de 85 % entre la fin 2023 et le début de l'année 2025, car j'ai décidé de consacrer la moitié des ressources de développement à leur résorption. En outre, nous proposons un dispositif permettant aux usagers en butte à des difficultés techniques de contacter le centre de contact citoyens de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Si ce dernier ne parvient pas à résoudre le problème, nous reprenons la main : ces cas ne représentent que 0,4 % de l'ensemble des titres délivrés chaque année par les préfectures.

Je reste disposé à échanger sur le sujet, car ces erreurs sont synonymes de ruptures de droits pour les intéressés et représentent un motif d'insatisfaction légitime pour des étrangers qui peinent à obtenir le renouvellement de leurs titres de séjour.

Enfin, monsieur Bilhac, l'État ne se défausse pas en matière de droit d'asile compte tenu des financements qu'il y consacre, tandis que l'Ofpra et la CNDA statuent de manière autonome sur les demandes. En matière d'accompagnement, l'État s'appuie sur des opérateurs disposant des compétences qu'il ne possède pas en interne.

M. Didier Leschi. – Il est toujours possible de s'interroger sur le transfert des missions de l'État aux associations. Un sénateur célèbre, Jean-Pierre Chevènement, s'était opposé à ce mouvement.

En matière de logement et l'hébergement, je rappelle que nous pratiquons l'orientation directive pour les demandeurs d'asile. Notre mission consiste à nous assurer que ceux qui obtiennent une protection puissent poursuivre leur parcours d'insertion : dans ce cadre, une attention particulière est en effet accordée au logement social.

Depuis qu'une poussée migratoire importante est survenue, 20 % du parc d'hébergement est situé dans des départements de moins de 500 000 habitants, une volonté de déconcentrer l'accueil et de procéder à une meilleure répartition sur le territoire national s'étant exprimée. Pour autant, nous ne disposons pas de mécanisme directif pour imposer un lieu de résidence à ceux qui ont obtenu une protection ; d'autres pays, dont l'Allemagne, ont au contraire opté pour ce type de mécanisme, et cette question doit être tranchée par le législateur.

En ce qui concerne la dépense publique, je rappelle que le Sénat a décidé la gratuité des cours de français, à l'inverse de ce qui est pratiqué par la plupart des pays européens. Sans doute pourrions-nous réfléchir à l'engagement financier de ceux qui demandent un titre de séjour, non pas en leur demandant d'assumer l'intégralité du coût du service, mais en sollicitant une participation qui existe pour d'autres dispositifs.

Le contenu des niveaux linguistiques est quant à lui déterminé par l'éducation nationale, le ministère de l'Intérieur n'ayant pas de compétence en la matière.

Sur un autre point, toutes les personnes qui en relèvent signent le CIR. Il existe en revanche des dérogations quant à l'obligation d'en conclure un. L'exception la plus notable concerne les Algériens, qui ne sont pas soumis à l'obligation de signer ce contrat – ni à l'exigence du niveau de langue –, ce qui explique le décalage que mentionnait Mme Goulet.

J'en viens à la confiance en matière d'information juridique, en précisant que je ne nourris aucun grief à l'encontre des associations, quelles qu'elles soient. Cela étant, il est parfois déroutant, pour un agent de l'Ofii intervenant dans un CRA, d'être confronté à un personnel associatif dont on sent bien que l'action qu'il mène sur le terrain va à l'encontre de la philosophie générale du marché public pour lequel sa structure a été mandatée. S'il existe là un point à clarifier, les associations sont bien sûr indépendantes et certains

de leurs membres sont en droit de considérer que la reconduite n'est pas une politique efficiente en matière de contrôle de l'immigration.

Enfin, le travail des demandeurs d'asile accueillis dans les Cda est autorisé en Belgique en contrepartie du fait qu'ils payent leur hébergement, ce qui ne serait sans doute guère audible en France. J'ajoute que nos voisins belges associent étroitement l'hébergement en Cda et l'action de la police aux frontières, ce qui n'est pas le cas dans l'Hexagone.

M. Arnaud Richard. – Je crois que le décloisonnement des politiques publiques est toujours le bienvenu en termes d'économies, les budgets des programmes 303 et 177 se cannibalisant l'un l'autre.

Pour compléter le propos du directeur général de l'Ofii, le marché public impose de trouver aux personnes réfugiées un emploi et un logement pérennes, dans le cadre d'une philosophie ambitieuse qui a le mérite de placer la politique liée aux réfugiés au cœur de l'ensemble des politiques publiques sur un territoire donné, en particulier en matière d'emploi. Coallia ne se chargeait pas de cette facette par le passé et nous avons dû recruter des conseillers en insertion professionnelle. De manière générale, passer par un marché est sain puisque cela implique un cahier des charges clair qu'il est possible de refuser.

Monsieur le rapporteur général, je n'ai pas nécessairement de réponse à vous apporter sur un changement de logiciel, mais force est de constater que peu d'acteurs se disent complètement satisfaits de la situation actuelle, malgré les montants importants qui sont mobilisés. Je crois pour ma part aux partenariats, notamment avec les collectivités locales, qui n'ont été que peu évoquées jusqu'à présent : si leur rôle est modeste en matière d'immigration et d'asile, Coallia considère notamment les maires comme des partenaires incontournables sur le terrain.

Je ne crois pas, enfin, que l'on puisse parler d'une défausse de l'État en matière d'asile. L'histoire de France aboutit à la situation actuelle, les associations s'étant montrées assez agiles à l'occasion de la création du DNA.

Enfin, j'estime, à titre personnel, que la distinction entre Spada et Guda a fait son temps et qu'il faudrait s'orienter vers un système à la fois plus efficient pour la dépense publique et plus lisible, tant pour les demandeurs d'asile que pour les fonctionnaires.

Mme Sophie Thibault. – Je tiens à revenir sur les raisons pour lesquelles nous n'avons pas procédé à une évaluation de politique publique passant au crible l'efficacité et l'efficience de la politique d'immigration et d'intégration. Une telle évaluation représente en effet un travail de grande envergure, nécessiterait d'associer plusieurs chambres de la Cour et d'organiser des contrôles organiques et des déplacements sur le terrain, ce que nous n'étions pas en mesure d'accomplir dans le délai qui nous était imparti.

Une évaluation de politique publique pourrait donc être envisagée et il serait effectivement pertinent, madame Goulet, de disposer dans ce cadre d'éléments de comparaison avec nos voisins européens.

Malgré tout, ce rapport pose la première brique d'une future évaluation. Afin d'apprécier le niveau d'atteinte des objectifs au regard des sommes engagées, l'État doit lui-même préciser ses attentes, d'où nos recommandations relatives à un référentiel unique des tâches, à l'harmonisation des compétences attendues et au suivi de l'accompagnement social. Sous réserve d'une meilleure définition de ces objectifs, nous pourrions répondre favorablement à une demande d'évaluation de politique publique.

Mme Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial. – Ce rapport décrit et objective parfaitement la situation, même si le droit comparé nous aurait apporté des pistes de réflexion : soyons persévérants, puisque nous disposons désormais des fondations nécessaires à la poursuite de notre travail.

Je précise qu'il n'est pas question de cibler précisément une association sur l'ensemble de ses actions, même si je maintiens mes propos. Par ailleurs, loin de nous l'idée de supprimer l'assistance et l'information dans les CRA, mais il n'existe pas de tabou et je tiens à rappeler que ces sujets doivent être abordés sans passion.

À ce titre, monsieur Dossus, je rappelle qu'il est ici question d'asile et d'intégration et je conteste votre affirmation selon laquelle nous rendons la vie impossible aux étrangers en leur imposant des tests, ce qui entraînerait une hausse des coûts. Il s'agit au contraire de renforcer l'apprentissage de la langue – à un niveau qui reste faible – avec la volonté de faire en sorte que la France accueille dans de bonnes conditions : je tiens à dissiper toute confusion sur ce point. Je me réjouis, enfin, que la Cour des comptes se dise disposée à poursuivre ce travail.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour vos apports respectifs sur un sujet d'une grande complexité.

La commission a autorisé la publication du rapport de la Cour des comptes, ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information du rapporteur spécial.

**ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES**

Consultable uniquement au format PDF

Cour des comptes



LES MISSIONS,
LE FINANCEMENT
ET LE CONTRÔLE PAR
L'ÉTAT DES ASSOCIATIONS
INTERVENANT AU TITRE
DE LA POLITIQUE
D'IMMIGRATION
ET D'INTÉGRATION

Communication à la commission des finances du Sénat

Décembre 2024

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I L'ÉTAT S'APPUIE SUR LES ASSOCIATIONS POUR INTERVENIR AUPRÈS DES DIFFÉRENTS PUBLICS ÉTRANGERS	15
I - DES PRESTATIONS DIFFÉRENTES SELON LES PUBLICS, DANS UN CONTEXTE DE FORTE PROGRESSION DES DEMANDES	16
A - Les étrangers primo arrivants : des dispositifs centrés sur l'intégration dans la société	17
B - Les demandeurs d'asile : des prestations orientées vers l'accompagnement à la demande d'asile	19
C - Les réfugiés : des prestations d'accompagnement spécifiques, en plus des dispositifs d'intégration de droit commun	22
D - Les étrangers en rétention administrative : des dispositifs d'assistance juridique	23
II - LA POLITIQUE D'ASILE ET D'INTÉGRATION, PILOTÉE PAR L'ÉTAT, EST PRINCIPALEMENT MISE EN ŒUVRE PAR DES ASSOCIATIONS	23
A - Le pilotage par la DGEF	24
B - Le rôle des services déconcentrés : un cadre théorique peu appliqué	25
C - Les missions de l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)	26
D - La prépondérance des associations dans le domaine de l'asile et de l'intégration.....	27
CHAPITRE II LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS : DES DÉPENSES EN FORTE HAUSSE, EXPLIQUÉES EN PARTIE SEULEMENT PAR LA CROISSANCE DES FLUX DE PUBLICS ÉTRANGERS	29
I - LA MISSION <i>IMMIGRATION</i> : DES DÉPENSES EN PROGRESSION, EXÉCUTÉES EN GRANDE PARTIE PAR LES ASSOCIATIONS	29
A - Des crédits en forte augmentation, portée par les dispositifs d'asile	29
B - Des crédits majoritairement déconcentrés.....	30
C - Le poids prépondérant des associations, en progression entre 2019 et 2023	31
II - LES DISPOSITIFS D'INTÉGRATION : LA PROGRESSION DES DÉPENSES DANS LE CADRE DU CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE, ET DES AUTRES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS	33
A - Le doublement des dépenses de formation liées au contrat d'intégration républicaine, dans le cadre des marchés de l'Ofii.....	33
B - Un constat nuancé sur la capacité de l'Ofii à obtenir le plus bas prix.....	34
C - La progression des autres crédits d'intégration, versés dans le cadre d'appels à projet.....	36
III - L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS : UNE PROGRESSION DES DÉPENSES EN PARTIE EXPLIQUÉE PAR LES FLUX	37
A - La concentration des dépenses de la mission, au profit d'un petit nombre d'associations	37
B - Dans les structures d'hébergement, une progression des dépenses d'accompagnement plus rapide que celle des créations de places	37
C - L'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés : une progression des dépenses en structures de premier accueil en partie justifiée par les flux	40
IV - UN COÛT DE L'ASSISTANCE JURIDIQUE QUI PROGRESSE PLUS FORTEMENT QUE LE NOMBRE D'ÉTRANGERS EN CENTRE DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE	43

CHAPITRE III LES MISSIONS CONFIEES AUX ASSOCIATIONS : DES PRESTATIONS À MIEUX COORDONNER DANS LE CHAMP DE L'INTÉGRATION ET À PRÉCISER DANS CELUI DE L'ASILE	47
I - LES ACTIONS D'INTÉGRATION : UNE ARTICULATION À AMÉLIORER ENTRE LES DISPOSITIFS.....	47
A - Le contrat d'intégration républicaine : des formations civiques et linguistiques à suivre pour obtenir la carte pluriannuelle de résident	47
B - Des crédits déconcentrés consacrés au même type de prestation que celles du Cir	50
II - DES MISSIONS D'ACCOMPAGNEMENT À MIEUX DÉFINIR DANS LE CADRE DE L'ASILE	54
A - L'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés	54
B - L'accompagnement social par les associations des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés	60
CHAPITRE IV UN CONTRÔLE DES ASSOCIATIONS INÉGAL, À RENFORCER DANS LE CHAMP DE L'ASILE	67
I - UN CONTRÔLE SATISFAISANT DES PRESTATAIRES DU CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLIQUE, UN SUIVI LACUNAIRE DES ASSOCIATIONS BÉNÉFICIAIRES DES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS	67
A - Un contrôle satisfaisant des prestataires du contrat d'intégration républicaine engagé par l'Ofii	67
B - L'évaluation des formations du Cir : une efficacité difficile à établir.....	68
C - Des changements majeurs dans l'organisation des formations linguistiques du contrat d'intégration républicaine en cours d'examen suite à la loi du 26 janvier 2024.....	73
D - Le suivi lacunaire des crédits déconcentrés	74
II - LES CONTRÔLES PERFECTIBLES DES ASSOCIATIONS GESTIONNAIRES DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT	75
A - L'exploitation des comptes rendus administratifs et financiers	75
B - Les inspections contrôles	76
C - Les évaluations externes pour les établissements et services sociaux et médicaux sociaux (centres d'accueil des demandeurs d'asile et centre provisoire d'hébergement).....	77
D - Les perspectives d'amélioration : le déploiement en cours d'un nouveau SI, et la proposition d'audit par l'Ofii	77
III - LES CONTRÔLES DES ASSOCIATIONS GESTIONNAIRES DES STRUCTURES DE PREMIER ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE : UNE DÉMARCHE FORMALISÉE ET EFFECTIVEMENT MISE EN ŒUVRE	78
A - Les contrôles administratifs et financiers dans le cadre des marchés	78
B - Les contrôles qualité sur place menés par l'Ofii	78
C - Les contrôles et l'évaluation des associations gestionnaires des plateformes <i>Agir</i> sont tributaires de leur déploiement	80
LISTE DES ABRÉVIATIONS	83
ANNEXES	85

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 1^{er} janvier 2024, en application de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, d'une demande d'enquête sur les associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration. Cette demande a été acceptée par le Premier président, qui a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour par courrier en date du 18 mars 2024 (cf. annexe n° 1).

Le rapport, préparé par la cinquième chambre, a porté sur les exercices 2019 et suivants. Il a été convenu avec le Sénat, qu'afin d'éviter les redondances avec l'enquête de la Cour publiée le 1^{er} octobre 2024 sur les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, ce rapport traiterait des actions d'accompagnement social et d'intégration menées par les associations, et financées par la mission *Immigration, asile et intégration*.

Le rapport s'est en premier lieu attaché à présenter les différents acteurs institutionnels et associatifs sur lesquels l'État s'appuie pour mener à bien ses politiques dans le champ de l'intégration et de l'asile, ainsi que les publics étrangers concernés. Il a ensuite analysé les financements, les missions et le contrôle de ces associations.

Outre l'analyse des réponses aux questionnaires, des entretiens ont notamment été menés avec la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur, l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), ainsi que les services déconcentrés. Des visites ont été organisées dans les associations gestionnaires de centres d'hébergement, mais aussi des structures d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile.

Dans le domaine de l'intégration, plusieurs déplacements ont été réalisés pour suivre le parcours des étrangers primo-arrivants convoqués en plateforme de l'Ofii (de leur accueil à la signature d'un contrat d'intégration républicaine), puis pour assister à des sessions de formation linguistique et civique. Les marchés publics, passés essentiellement par l'Ofii, et dans une moindre mesure par les services de l'État, ont été examinés de façon générale et par échantillon. L'analyse réalisée permet de porter une évaluation sur les modalités de pilotage, de suivi et de contrôle des associations, mais ne constitue pas une appréciation sur la passation et la bonne exécution de chacun de ces marchés, du point de vue de la régularité.

Le projet de communication a été préparé, puis délibéré le 22 novembre 2024, par la cinquième chambre, présidée par M. Cabourdin, conseiller maître, et composée de Mme Legrand et M. Hervio conseillers maîtres, ainsi que Mme Debuys, conseillère référendaire en service extraordinaire et Mme Hado, vérificatrice, en tant que rapporteurs, et, en tant que contre-rapporteur, M. Oseredczuk, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidents de chambre, M. Strassel, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de communication le 3 décembre 2024. Le Premier président a approuvé la transmission du texte définitif au Parlement le 16 décembre 2024.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

La présente enquête intervient à la demande du président de la commission des finances du Sénat, formulée par courrier en date du 1^{er} janvier 2024, sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Elle porte sur les exercices 2019 à 2023, pour le territoire métropolitain et les Outre-mer. En vue d'éviter les redondances avec l'enquête récente de la Cour sur les relations entre l'État et les gestionnaires d'hébergement¹ », le périmètre du contrôle a été circonscrit aux actions d'accompagnement social et d'insertion des associations financées par la mission *Immigration, asile et intégration*. Elle vise à établir une carte des dispositifs, et des financements exécutés par ces associations et analyse également le pilotage, le suivi et le contrôle exercé par l'État pour la réalisation de ces actions.

L'État s'appuie sur les associations pour la mise en œuvre des politiques d'asile et d'intégration auprès des publics étrangers

Les dispositifs déployés auprès des publics étrangers diffèrent selon la nature de ces derniers. Les primo-arrivants qui souhaitent s'installer durablement sur le territoire, dont les réfugiés, bénéficient d'actions d'intégration dans la société. Un parcours spécifique est mis en œuvre, qui se matérialise par la signature d'un contrat d'intégration républicaine (Cir). Les étrangers doivent alors suivre une formation civique pour assimiler les valeurs de la République, composée de quatre journées. S'ils n'ont pas le niveau A1 en français, ils sont également censés suivre des formations linguistiques, dont la durée varie entre 100 et 600 heures.

Les demandeurs d'asile disposent, quant à eux, d'un accompagnement dans leurs démarches d'obtention de la protection internationale, soit dans le cadre de leur centre d'accueil, soit dans des structures spécifiques s'ils ne sont pas hébergés.

Les demandeurs qui obtiennent le statut de réfugié, outre les formations dont ils bénéficient dans le cadre du Cir, ont accès à un accompagnement renforcé, centré sur l'accès au logement et à l'emploi.

Enfin, l'administration peut restreindre la liberté d'aller et venir des étrangers en situation irrégulière, le temps d'organiser leur éloignement, en les plaçant en rétention dans des centres fermés. Ces personnes, dont le nombre a évolué de 50 486 à 40 056 entre 2019 et 2023, peuvent toutefois avoir accès à une assistance juridique dans leur centre de rétention administrative.

Les politiques d'asile et d'intégration sont pilotées par la direction générale des étrangers en France (DGÉF) du ministère de l'intérieur, avec le soutien de ses services déconcentrés (préfectures), et de ses opérateurs (l'office français de l'immigration et de l'intégration - Ofii, et l'office français de protection des réfugiés et apatrides - Ofpra). Ces différents acteurs s'appuient sur des associations pour intervenir directement auprès des demandeurs d'asile, des réfugiés et autres étrangers primo-arrivants des pays tiers de l'Union Européenne. Les politiques visent en premier lieu à assurer un hébergement.

¹ Cour des comptes, Les relations entre l'État et les gestionnaires d'hébergement, octobre 2024.

Les financements des associations : des dépenses en hausse, expliquées seulement en partie par l'évolution des flux de publics étrangers

Les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* sont destinés à financer les dispositifs en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés (programme 303), ainsi que les actions d'intégration des primo-arrivants (programme 104). Ils ont progressé de 23 % entre 2019 et 2023 pour s'établir à 2,3 Md€, principalement pour les nouvelles dépenses dans le domaine de l'asile : 1,7 Md€ pour le programme 303 et 536,1 M€ pour le programme 104.

Les dépenses d'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés sont comprises dans les financements des places d'hébergement et ne sont pas suivies en tant que telles. L'estimation réalisée par la Cour des crédits versés aux associations à ce titre est de 263 M€ en 2023, en progression de 45,5 % depuis 2019. Bien que les flux concernés expliquent une partie de cette hausse, celle-ci résulte aussi d'une croissance du coût unitaire des prestations.

En effet, une évaluation des coûts globaux d'accompagnement social par place d'hébergement financée dans une année, pendant la période sous revue, a été réalisée. En 2023, ils s'élèveraient à plus de 3 000 €, en progression de 36 % par rapport à 2019. L'accompagnement social proposé aux demandeurs d'asile non hébergés a quant à lui été estimé à 16 M€ en 2023, soit un coût annuel par personne de 148,4 €.

Dans le domaine de l'intégration, les associations étaient bénéficiaires de plus de 57 % des dépenses pour mettre en œuvre le contrat d'intégration républicaine en 2023. Cette année-là, elles ont perçu 76,3 M€, en augmentation de plus de 114 % par rapport à 2019, sous l'effet cumulé du doublement du volume horaire des formations proposées, et de l'augmentation du nombre des signataires du Cir. Une estimation globale des coûts par signataire a également pu être effectuée : ils représentaient 1 032 € en 2023, en augmentation de 68 % par rapport à 2019.

Enfin, il existe d'autres crédits dévolus à l'intégration, à la main de la DGEF et des préfetures, qui représentent une part non négligeable, et croissante, des dépenses. Ainsi, en 2023, 86,5 M€ ont été dépensés, en augmentation de 121 % par rapport à 2019, dont 60,3 M€ étaient des crédits déconcentrés.

Les fortes progressions de coût unitaire observées varient selon les types d'accompagnement ou de formation et résultent de plusieurs phénomènes tels que, dans le domaine linguistique, le caractère plus intensif des prestations proposées et un changement dans la composition des bénéficiaires, avec un accroissement de la part de ceux qui réclament un accompagnement plus intensif. La progression des coûts est, en outre, facilitée par le manque de concurrence entre les prestataires, historiquement présents dans telle ou telle partie du territoire.

Les missions des associations : des prestations à définir plus précisément dans le domaine de l'asile et à mieux coordonner dans celui de l'intégration

Que les personnes soient hébergées ou non, l'analyse des différents cahiers des charges et des appels à projet définissant la prestation attendue montre que l'État et son opérateur l'Ofii ne définissent pas avec suffisamment de précision la nature des missions d'accompagnement, les compétences requises et, dans les structures d'hébergement, le taux d'encadrement pour les réaliser. En particulier, il n'existe pas de référentiel commun en matière d'accompagnement.

Comme en matière d'hébergement, le recours à la subvention, lorsque ce mode de relations financières est utilisé, offre moins de prise à l'État sur le contenu et le suivi d'exécution des prestations ; les possibilités en la matière devraient être accrues par la conversion progressive en établissements et services sociaux et médico-sociaux d'un certain nombre de structures.

Par ailleurs, dans le champ de l'intégration, les prestations offertes dans le cadre du Cir et celles financées dans les préfetures par les crédits déconcentrés du programme 104 peuvent concerner les mêmes publics, pour les mêmes finalités, faute d'une coordination suffisante entre les services déconcentrés et les directions territoriales de l'Ofii.

Enfin, les caractéristiques du tissu associatif font que, dans certains domaines et en particulier dans celui des marchés passés par l'Ofii, le faible degré de concurrence dans certains territoires restreint les possibilités de maîtrise des coûts.

Des dispositifs de contrôles inégaux, à renforcer en particulier dans le domaine de l'asile

Les contrôles sur les associations dans le cadre de leurs missions sont diversement exercés. Pour les prestataires de ses marchés publics, l'Ofii a déployé une méthodologie d'audit rigoureuse, à la fois dans le cadre du contrat d'intégration républicaine, et du premier accueil des demandeurs d'asile. Des contrôles sur place sont régulièrement organisés sur l'ensemble des prestations proposées, selon une démarche définie avec précision. Ces contrôles peuvent conduire à relever une proportion significative de situations non conformes, mais débouchent rarement sur des pénalités, l'Ofii estimant le plus souvent que des mesures correctives ont été appliquées par la suite.

Pour les opérateurs d'hébergement des demandeurs d'asile, les questions de gestion et de création de places sont suivies avec attention par la DGEF et les préfetures, alors que le volet consacré aux prestations d'accompagnement apparait moins prioritaire. Les opérateurs d'hébergement, comme les associations bénéficiaires des crédits déconcentrés d'intégration, ne sont contrôlés sur place qu'occasionnellement, et de manière particulièrement peu formalisée pour ce qui concerne les prestations d'accompagnement, au demeurant mal définies comme évoqué ci-dessus.

Enfin, dans le domaine de l'évaluation, la DGEF a développé une démarche intéressante pour ce qui concerne le dispositif d'accompagnement global vers le logement et l'emploi des réfugiés (Agir), mais le recul manque pour en évaluer l'impact. S'agissant du Cir, les quelques évaluations menées pour des cohortes antérieures à la mise en œuvre des formations renforcées en 2019, demeurent peu concluantes et devront faire l'objet d'une actualisation à l'issue des réformes intervenues ou en cours.

Une partie du dispositif d'accompagnement, en matière linguistique, fait à cet égard l'objet de réflexions en cours pour s'adapter au nouveau cadre institué par la loi du 26 janvier 2024, qui entrera en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2026. En l'état actuel du droit, l'étranger primo arrivant doit justifier de son assiduité aux formations linguistiques, et de ses progrès vers un niveau débutant en français, pour l'obtention d'un titre de séjour pluriannuel. La nouvelle loi durcit ces conditions, en soumettant la délivrance de la première carte de séjour pluriannuelle à l'atteinte, à présent certifiée, d'un niveau de langue d'utilisateur élémentaire.

Recommandations

1. Améliorer l'identification des candidats potentiels aux marchés de formation linguistique et civique du contrat d'intégration républicaine, et le cas échéant revoir le découpage de leurs lots pour favoriser la concurrence (*Ofii*).
2. Élaborer un référentiel unique de tâches afin de mieux encadrer les dépenses et la qualité de l'accompagnement social des personnes hébergées dans le dispositif national d'accueil, et réfléchir à une tarification adaptée (*ministère de l'intérieur*).
3. Définir de façon harmonisée et plus précise les compétences requises pour accompagner les demandeurs d'asile et les réfugiés, qu'ils soient ou non hébergés dans le dispositif national d'accueil (*ministère de l'intérieur, Ofii*).
4. Améliorer le suivi de l'activité d'accompagnement social organisée par les gestionnaires d'hébergement, notamment dans le cadre du déploiement à venir de nouveaux systèmes d'information (*ministère de l'intérieur*).
5. Au sein du programme 104, assurer la cohérence entre les formations linguistiques et civiques financées par l'action « accueil des étrangers primo-arrivants » et celles financées par l'action « intégration des étrangers primo-arrivants » (*ministère de l'intérieur*).

Introduction

La présente enquête intervient à la demande du président de la commission des finances du Sénat, formulée par courrier en date du 1^{er} janvier 2024, sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La présente enquête s'inscrit dans le prolongement de celle sur « *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères* » en 2020 (rapport public thématique), et des contrôles d'organismes gestionnaires de centres d'hébergement (dont celui concernant le groupe Coallia pour les exercices 2016 à 2020, publié en 2024). Elle fait également suite aux travaux sur « *L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022* » de 2023 (audit flash), et se fonde sur les notes d'exécution budgétaire annuelles de la mission *Immigration, asile et intégration*. Elle prend également en considération les conclusions de l'enquête sur « *Les relations entre l'État et les gestionnaires d'hébergement* » (2024).

La compétence en matière d'accueil, d'hébergement, d'intégration des étrangers relève de l'État. La direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur, chargée du pilotage de cette politique, est responsable des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* (IAI) composée des programmes 303 - *Immigration et asile* et 104 - *Intégration et accès à la nationalité française*. Pour réaliser ses missions, elle s'appuie principalement sur un établissement public administratif placé sous sa tutelle, l'office français d'immigration et d'intégration (Ofii), compétent principalement en matière de premier accueil des demandeurs d'asile et mettant en œuvre le contrat d'intégration républicaine proposé aux primo-arrivants, et sur ses services déconcentrés. Cependant, ce sont des prestataires extérieurs, majoritairement sous statut associatif, qui interviennent directement pour l'hébergement et l'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés, mais aussi pour assurer des formations linguistiques et civiques afin de faciliter l'intégration de tous les primo-arrivants.

Après une présentation des publics, des acteurs institutionnels et des crédits en jeu, il est procédé à une analyse des dispositifs par public, en distinguant :

- les demandeurs d'asile et les réfugiés, qui sont pris en charge dans des structures distinctes des autres étrangers primo-arrivants, et relèvent pour l'essentiel du programme 303 - *Immigration et asile* ;
- les autres étrangers primo-arrivants disposant d'un titre de séjour, qui font l'objet d'actions d'intégration relevant du programme 104 - *Intégration et accès à la nationalité*.

Chapitre I

L'État s'appuie sur les associations pour intervenir auprès des différents publics étrangers

Les dispositifs déployés auprès des publics étrangers varient selon leurs caractéristiques : intégration dans la société pour les étrangers primo-arrivants (dont les réfugiés) et accompagnement aux démarches d'obtention de la protection internationale (demandeurs d'asile). Entre 2019 et 2023, le nombre de bénéficiaires, qu'ils soient étrangers primo-arrivants ou demandeurs d'asile, a progressé nettement : +18,9 % de signataires du contrat d'intégration républicaine (127 876 en 2023) destiné à faciliter l'intégration des étrangers primo arrivants grâce à des formations civiques et linguistiques, et + 7,4 % de demandes d'asile déposées à l'Ofpra (142 649 en 2023). La mise en œuvre de la politique d'asile, d'immigration et d'intégration des étrangers primo-arrivants est pilotée principalement par la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur, assistée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) et les services déconcentrés de l'État.

Les différents publics étrangers

Un étranger primo-arrivant est un ressortissant d'un pays tiers à l'Union européenne, titulaire d'un titre de séjour délivré au titre de l'immigration familiale, de l'immigration professionnelle ou de la protection internationale. Les autres ressortissants étrangers, notamment les demandeurs d'asile, les mineurs non accompagnés, les étrangers en situation irrégulière, ne sont pas considérés comme primo-arrivants. Pour bénéficier d'un titre de séjour pluriannuel, et sauf dans certains cas, l'étranger primo-arrivant doit s'inscrire dans un parcours d'intégration, matérialisé par la signature du contrat d'intégration républicaine.

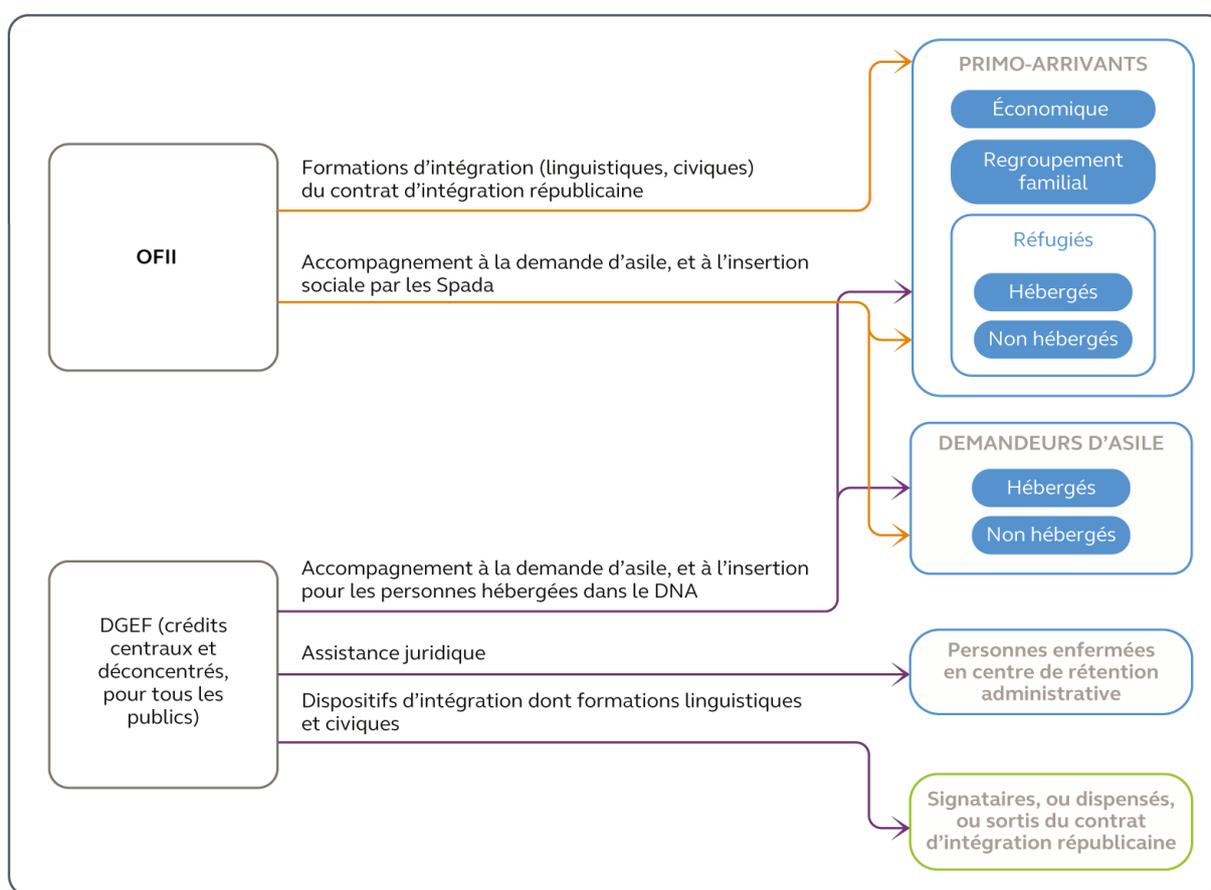
Un demandeur d'asile est une personne qui souhaite obtenir la protection internationale, en raison des persécutions qu'il subit dans son pays d'origine. Cette dernière se traduit soit par l'obtention du statut de réfugié, soit, pour les personnes qui n'y sont pas éligibles, par l'obtention de la protection subsidiaire. Un parcours administratif particulier (cf schéma n°2) a été défini pour déposer un dossier de demande d'asile auprès de l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra). Pendant le traitement de son dossier, la personne bénéficie du droit de se maintenir sur le territoire, grâce à une attestation de demande d'asile, valable entre six et dix mois. En cas de rejet définitif de son dossier, le demandeur d'asile a l'obligation de quitter le territoire.

Un réfugié est un demandeur d'asile qui s'est vu attribuer ce statut par l'Ofpra, dans le cadre de la protection internationale. Il obtient, en même temps que son statut, la carte de résident de 10 ans, et est considéré comme un étranger primo-arrivant, destiné à s'insérer durablement dans la société.

I - Des prestations différentes selon les publics, dans un contexte de forte progression des demandes

Les étrangers peuvent bénéficier de prestations, dont les visées diffèrent selon leur situation : des dispositifs d'intégration pour les primo arrivants (dont les réfugiés), des accompagnements pour bénéficier de la protection internationale pour les demandeurs d'asile, et des dispositifs d'assistance juridique pour les étrangers en situation irrégulière dans les centres de rétention administrative.

Schéma n° 1 : panorama des dispositifs d'asile et d'intégration en fonction des publics étrangers



Source : Cour des comptes

A - Les étrangers primo arrivants : des dispositifs centrés sur l'intégration dans la société

1 - La progression de l'attribution des titres de séjour

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) indique, à l'article L. 110-3, que sont considérées comme étrangères « *les personnes qui n'ont pas la nationalité française, soit qu'elles aient une nationalité étrangère, soit qu'elles n'aient pas de nationalité* ».

Selon les dernières données du recensement de la population française², la France compte 67,8 millions d'habitants. L'Insee³, au 1^{er} janvier 2021, estime à 5,3 millions le nombre d'étrangers résidant en France soit 7,8 % de la population. Parmi ces 5,3 millions, 4,5 sont immigrés c'est-à-dire nés à l'étranger. Les autres sont nés en France : ils sont, dans la plupart des situations, mineurs et pourront acquérir la nationalité française à leur majorité.

Les étrangers majeurs, issus d'un pays tiers de l'Union européenne et de l'espace économique européen, qui souhaitent entrer ou séjourner sur le territoire français doivent disposer d'un titre les y autorisant. Il existe de nombreux titres de séjours, d'une durée variable. Il peut ainsi s'agir de documents provisoires, par exemple l'autorisation provisoire de séjour pour les bénéficiaires de la protection temporaire ukrainiens valable six mois, ou l'attestation de demande d'asile valable six ou dix mois. D'autres titres sont attribués, d'une durée variable entre un et dix ans, notamment des visas longs séjour, des cartes de séjour temporaire ou pluriannuelles, des cartes de résident, notamment celle délivrée aux réfugiés, valable dix ans.

En 2023, la France a accordé 326 954 premiers titres de séjour, qui ont progressé de 13,7 % entre 2019 et 2023. Ces chiffres ne comprennent ni les renouvellements intervenus dans l'année, ni les attestations de demandes d'asile.

Le principal motif de délivrance des titres de séjour est depuis 2022 le fait d'être étudiant, avec 108 375 premiers titres délivrés en 2023, en progression de 19,5 % depuis 2019. Puis viennent les motifs familiaux (même si ces titres diminuent de 7,3 % pendant la période sous revue), devant le motif économique, en forte progression sur la période (+ 39,8 %). Enfin, le motif humanitaire, en lien avec l'obtention du statut de réfugiés ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire⁴ a progressé de 19,5 %.

² Données du recensement de la population 2022, Insee, données provisoires.

³ Données du recensement de la population 2022, Insee, champ « France hors Mayotte ».

⁴ La protection subsidiaire est attribuée à l'étranger qui ne remplit pas les conditions d'obtention du statut de réfugié et qui prouve qu'il est exposé dans son pays à l'un des risques suivants : peine de mort ou exécution, torture ou peines ou traitements inhumains ou dégradants, menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.

Tableau n° 1 : nombre de premiers titres de séjour délivrés (hors demande d'asile)

<i>En nombre</i>	2019	2020	2021	2022	2023 (données provisoires) *	Évolution 2019/2023
<i>Étudiants</i>	90 671	73 394	88 617	102 134	108 375	19,5 %
<i>Familial</i>	98 206	80 660	93 172	95 939	91 078	- 7,3 %
<i>Économique</i>	39 043	26 705	36 685	52 045	54 572	39,8 %
<i>Humanitaire (dont les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidaire, mais hors demandeurs d'asile)</i>	38 861	33 801	41 966	41 455	46 425	19,5 %
<i>Divers</i>	20 722	14 828	22 332	27 353	26 504	27,9 %
Total (hors Britanniques)	287 503	229 388	282 772	318 926	326 954	13,7 %

Source : Cour des comptes à partir des statistiques du ministère de l'intérieur – données arrêtées au 27/06/2024

* Les données d'une année N ne sont considérées par le ministère de l'intérieur comme définitives qu'en juin N+2.

Les titulaires de titres de séjour sont issus, pour plus de 28 % en moyenne entre 2019 et 2023, du Maroc, de l'Algérie et de la Tunisie.

Tableau n° 2 : évolution des nationalités d'origine des titulaires de premiers titres de séjour

<i>Pays d'origine</i>	2019	2020	2021	2022	2023 (prov)
<i>Maroc</i>	35 094	30 107	35 192	39 254	36 648
<i>Algérie</i>	27 452	23 888	25 783	29 271	31 943
<i>Tunisie</i>	19 652	15 387	17 368	21 860	22 639
<i>Part des trois premières nationalités sur le total</i>	28,6 %	31,6 %	28,9 %	28,3 %	27,9 %

Source : Cour des comptes à partir des statistiques du ministère de l'intérieur – données arrêtées au 27/06/2024

* Les données d'une année N ne sont considérées par le ministère de l'intérieur comme définitives qu'en juin N+2.

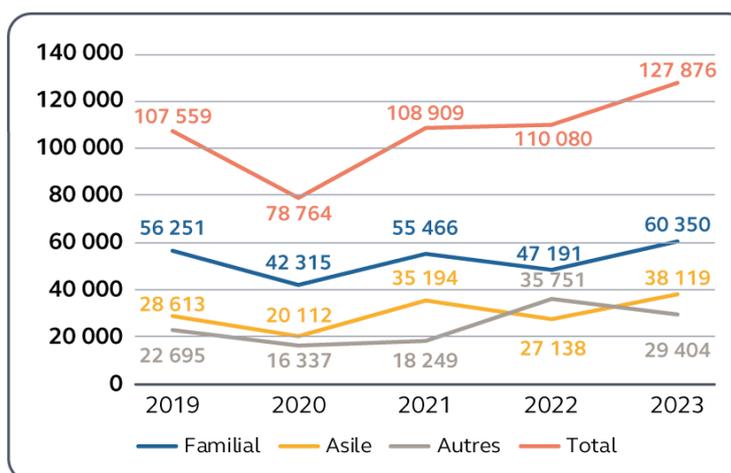
2 - Des dispositifs centrés sur l'intégration dans la société, principalement grâce au contrat d'intégration républicaine (Cir)

Les étrangers primo-arrivants dont la carte de séjour temporaire arrive en fin de validité peuvent demander l'obtention d'une carte pluriannuelle. Selon l'article L. 413-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ils doivent alors s'engager dans un parcours personnalisé d'intégration républicaine, matérialisé par la signature du contrat d'intégration républicaine (Cir). Il existe cependant un certain nombre d'exceptions à la signature de ce contrat⁵, qui prescrit des formations civiques et dans certains cas des formations linguistiques (cf *infra*).

⁵ Sont dispensés de signature de Cir les étrangers ressortissant d'un État membre de l'UE, d'un autre État de l'Espace économique européen et de la Suisse, d'Algérie, les titulaires de certaines cartes de séjours (visiteur, étudiant, stagiaire, travailleurs temporaire, étranger malade, passeport talent, passeport talent famille, travailleur saisonnier, salarié détaché), les personnes nées en France et y ayant résidé au moins 8 ans, les étrangers ayant effectué leur scolarité secondaire en France (au moins trois ans), ou dans un établissement secondaire français à l'étranger.

Le nombre de signataires de ce contrat s'est élevé à 127 876 en 2023, soit une augmentation significative par rapport à 2019 (107 559, soit +18,9 %). Pendant la période sous revue, le nombre de réfugiés a progressé de 33,2 % pour représenter 29,8 % des signataires en 2023 contre 26,6 % en 2019.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de signataires du Cir par motif d'entrée (2019-2023)



Source : rapports d'activités et réponse de l'Ofii

D'autres dispositifs d'intégration (cours de langue, formation civique), également financés par la mission *Immigration, asile et intégration* en dehors du dispositif du Cir, peuvent être proposés aux primo-arrivants, comme cela sera développé ultérieurement.

B - Les demandeurs d'asile : des prestations orientées vers l'accompagnement à la demande d'asile

1 - Des flux en progression constante ces dernières années

Entre 2014 et 2019, les demandes d'asile ont fortement progressé passant de 60 000 à 138 000. Après le ralentissement lié à la pandémie de 2020, les flux ont progressivement repris, pour atteindre plus de 145 160⁶ de premières demandes enregistrées en guichet unique des demandeurs d'asile (soit + 4,8 %), et 142 649 demandes à l'Ofpra (+ 7,4 %) en 2023. Le nombre de demandeurs d'asile demeure toutefois nettement inférieur à celui des étrangers primo-arrivants titulaires d'un titre de séjour étudiant, familial et économique, de 253 000 (cf. tableau 1).

⁶ Plus de 22 000 demandes de réexamen ont également été déposées en 2023.

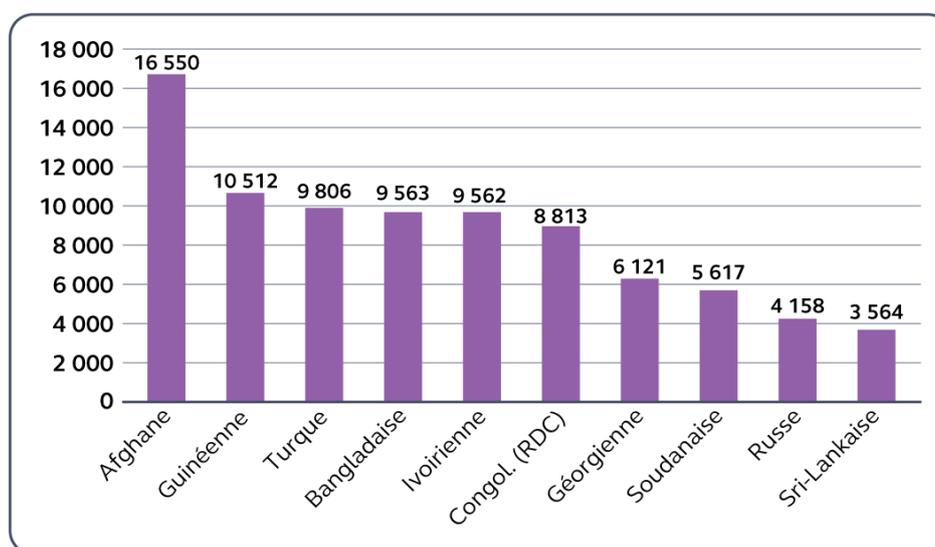
Tableau n° 3 : évolution du nombre de demandes d'asile en guichet unique des demandeurs d'asile et à l'office français de protection des réfugiés et des apatrides

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/23
Nombre de premières demandes d'asile en Guichet unique des demandeurs d'asile	138 420	81 531	104 381	136 724	145 160	4,9 %
Nombre de demandes d'asile enregistrées à l'Ofpra	132 826	96 424	103 164	131 254	142 649	7,4 %

Source : DGEF, chiffres clés de l'immigration publiés le 27 juin 2024

En 2023, les Afghans représentaient à eux seuls 11,4 % du total des premières demandes d'asile formulées en guichet unique, en forte hausse par rapport à 2019 (11 687 demandes en 2019, 16 550 en 2023). L'Afrique est le premier continent d'origine des demandeurs d'asile (23,8 % en 2023 contre 17,6 % en 2019), le continent asiatique représente 20,4 % et les demandes en provenance du continent européen 13,8 %. Les dix premières nationalités sont issues majoritairement de pays non francophones.

Graphique n° 2 : dix principales nationalités en guichet unique des demandeurs d'asile en 2023



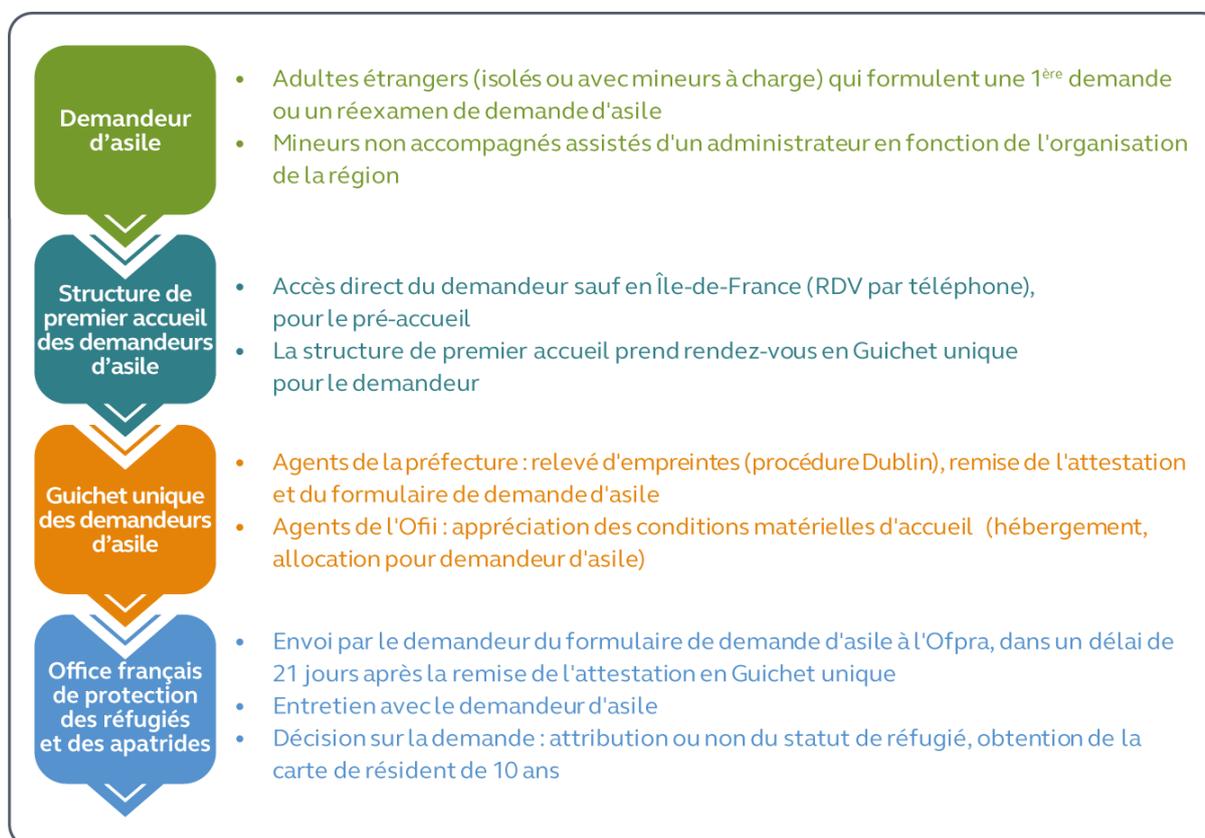
Source : Cour des comptes à partir des statistiques du ministère de l'intérieur – chiffres clés parus le 27 juin 2024

L'évolution des dix premières nationalités en guichet unique des demandeurs d'asile entre 2019 et 2023 figure en annexe n° 2. Entre 2019 et 2023, on constate une forte croissance des demandeurs afghans, guinéens, turcs, ivoiriens et bangladais et un recul des demandes de géorgiens, albanais, nigériens et maliens.

2 - Des dispositifs centrés sur l'accompagnement dans les démarches de dépôt de demande d'asile

Outre l'hébergement, qui ne fait pas l'objet de la présente enquête, les demandeurs d'asile peuvent bénéficier de prestations d'accompagnement social et administratif. Elles consistent en une aide au dépôt de leur demande par les associations gestionnaires de leur centre d'hébergement (aide à l'élaboration du dossier de demande, appui à la traduction du récit, aide dans les démarches auprès de la préfecture pour le renouvellement de l'attestation de la demande d'asile, etc.), ou par les structures de premier accueil des demandeurs d'asile quand ils ne sont pas hébergés. L'accompagnement peut également concerner l'accès à leurs droits, notamment en matière de santé ou de scolarisation de leurs enfants mineurs.

Schéma n° 2 : parcours de demande d'asile



Source : Cour des comptes

C - Les réfugiés : des prestations d'accompagnement spécifiques, en plus des dispositifs d'intégration de droit commun

1 - La progression de l'attribution de la protection

En 2023, le nombre de décisions d'accord pour octroyer un statut de protection prises par l'Ofpra et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) s'établit à 60 892, en hausse de 32 % entre 2019 et 2023. Pour les demandeurs ayant obtenu le statut de réfugié par la France, plus de quatre sur dix sont originaires du continent asiatique (dont 61,6 % en provenance d'Afghanistan) et plus de 3,7 personnes sur dix⁷ du continent africain en 2023.

Tableau n° 4 : évolution de l'attribution du statut de réfugié pendant la période sous revue

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
Attribution de l'asile par l'Ofpra	32 144	20 866	35 919	38 885	44 560	38,6 %
Attribution de l'asile par la CNDA (y compris mineurs après réexamen par l'Ofpra)	13 980	12 335	18 460	17 391	16 332	16,8 %
Total	46 124	33 201	54 379	56 276	60 892	32 %

Source : DGEF, chiffres clés de l'immigration publiés le 27 juin 2024

2 - Des prestations spécifiques compte tenu de leur vulnérabilité

Lorsque le statut de réfugié est attribué aux demandeurs d'asile, ils obtiennent une carte de résident de 10 ans. À ce titre, ils sont considérés comme des étrangers primo-arrivants, et sont donc signataires du contrat d'intégration républicaine⁸. Outre ces formations civiques et linguistiques, les réfugiés peuvent bénéficier de prestations d'accompagnement spécifiques.

Il s'agit ainsi de tenir compte de leur vulnérabilité en lien avec leurs trajectoires de vie, mais aussi de leur plus grande difficulté à s'insérer dans la société, en l'absence fréquente des liens sociaux (liés au travail ou à la famille) qui sont souvent présents pour les autres étrangers primo-arrivants. Ils peuvent bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi et le logement durable par l'association gestionnaire de leur centre d'hébergement, dans lequel ils sont autorisés à se maintenir pendant six mois. Les plus vulnérables d'entre eux peuvent être accueillis dans un centre provisoire d'hébergement, qui leur proposera un accompagnement ciblé pendant au moins neuf mois. Enfin, s'ils ne sont pas hébergés, ils pourront être accompagnés par les structures de premier accueil des demandeurs d'asile ou les plateformes *Agir* (cf. *infra*).

⁷ Sur 60 895 décisions favorables à la protection en 2023 (Ofpra et CNDA), 22 856 personnes (37,5 %) étaient en provenance du continent africain (37,5 %) et 25 684 personnes en provenance d'Asie (42,2 %) dont 15 810 afghans.

⁸ Contrairement aux autres signataires, l'attribution de la carte de résident pluriannuelle pour les réfugiés n'est donc pas conditionnée à leur assiduité et à leur progression dans leur parcours de formation.

D - Les étrangers en rétention administrative : des dispositifs d'assistance juridique

La prestation d'assistance juridique, uniquement réalisée par des associations, ne concerne que les étrangers faisant l'objet d'une mesure de rétention administrative préalable à un départ du territoire national. Elle représente une aide ponctuelle pour les personnes, d'un coût modeste par rapport aux autres dispositifs développés dans le présent rapport.

Fin janvier 2024, il existe vingt-six centres de rétention administrative⁹ (Cra) dont quatre en outre-mer, qui représentaient 2 088 places¹⁰. Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précise dans son article L. 744-9 que « *L'étranger maintenu en rétention bénéficie d'actions d'accueil, d'information et de soutien, pour permettre l'exercice effectif de ses droits et préparer son départ, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État* ».

Selon les termes de l'article R. 744-20 du même code, « *pour permettre l'exercice effectif de leurs droits par les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative, le ministre chargé de l'immigration conclut une convention avec une ou plusieurs personnes morales ayant pour mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits. Ces prestations sont assurées par une seule personne morale par centre [..]* ».

Cette assistance juridique s'appuie sur un marché public national, piloté par la DGEF, d'une durée d'un an, reconductible trois fois. Le cahier des clauses techniques particulières précise que les actions réalisées par le titulaire incluent, à l'initiative du retenu :

- l'analyse juridique de la situation, le conseil et l'orientation vers les démarches adaptées,
- l'aide à la rédaction des demandes auprès des autorités administratives et judiciaires compétentes,
- la mise en relation avec un avocat.

Dans le cadre du marché, le prestataire doit prévoir une présence humaine correspondant à un nombre forfaitaire d'heures/hommes par semaine défini (et une permanence téléphonique le week-end et les jours fériés et des jours d'absence limités).

II - La politique d'asile et d'intégration, pilotée par l'État, est principalement mise en œuvre par des associations

La DGEF, qui pilote la politique d'asile et d'intégration avec le soutien des services déconcentrés et de l'Ofii, s'appuie sur les associations pour sa mise en œuvre auprès des différents publics étrangers.

⁹ Pour obtenir la totalité des lieux de rétention, il faut ajouter aux centres de rétention, les 28 locaux de rétention administrative et la zone d'attente de Roissy.

¹⁰ Au terme de la première phase 2017-2022 du « plan Cra », 2 203 places sont prévues, la seconde phase de ce plan a pour objectif 3 000 places d'ici 2027.

A - Le pilotage par la DGEF

Les dispositifs relatifs aux étrangers primo-arrivants sont pilotés par la direction générale des étrangers en France (DGEF) et en grande partie mis en œuvre par d'autres services du ministère de l'intérieur (préfectures, police et gendarmerie nationales) ainsi que par l'Ofpra (Office français de protection des réfugiés et des apatrides) et l'Ofii (Office français d'immigration et d'intégration), deux opérateurs rattachés budgétairement à la mission.

La direction générale des étrangers en France comporte trois directions chargées de définir les politiques d'immigration et d'intégration :

- la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (Dian) assure le pilotage stratégique global de cette politique en faveur des primo-arrivants, notamment en exerçant la tutelle de l'Ofii,
 - la direction de l'asile définit les règles applicables en cette matière, pilote les dispositifs destinés aux demandeurs, anime le réseau des acteurs de l'asile notamment les préfectures et est l'interlocutrice des associations financées directement ou par délégation de crédits pour les dispositifs d'hébergement,
- enfin, la direction de l'immigration pilote le dispositif d'assistance juridique proposés en centre de rétention administrative (Cra) présentés dans le cadre limité de l'enquête, ci-dessus.

La DGEF assure le pilotage stratégique des crédits consacrés à l'asile et à l'intégration, par le biais d'instructions ministérielles annuelles adressées aux préfets de région et de département.

Les services centraux de l'État comptent une délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés. À l'occasion du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018, le Premier ministre a confié à un préfet, ancien délégué interministériel à la ville, le soin de piloter et de mettre en œuvre, conjointement avec la DGEF et la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (Dhal), la stratégie nationale d'intégration arrêtée dans le cadre de ce comité. Cette décision s'est accompagnée de la création d'une nouvelle délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR), avec l'ambition de décloisonner et de mieux faire connaître les dispositifs d'accueil et d'intégration des réfugiés et d'expérimenter des solutions innovantes.

La DIAIR n'a pas de personnalité juridique, et ses missions ont été fixées par une lettre de mission du Premier ministre en date du 3 mai 2018. Ses moyens (huit postes auxquels s'ajoutent 0,1 M€ de fonctionnement, portés par le programme 216) n'ont jamais été réévalués depuis.

Cette délégation dispose de crédits d'intervention à hauteur de 6,2 M€ en 2023, financés sur le programme 104 (crédits centraux) et stables pendant la période sous revue. Elle s'est plus particulièrement investie dans l'expérimentation puis le déploiement des contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAI), désormais ouverts à l'ensemble des étrangers primo-arrivants et qui mobilisent 4 M€. Elle est également à l'origine d'un portail d'information sur les réfugiés (*refugies.info*), destiné aux professionnels de l'intégration et porté par une coopérative qu'elle finance. Elle assure enfin l'organisation d'événements sur les questions d'intégration. En dehors de contacts informels réguliers, il n'existe pas d'instance de dialogue institutionnalisée entre la DGEF, la DIAIR et l'Ofii ni de coordination au niveau local¹¹. La valeur ajoutée de cette délégation a été réelle pour innover et créer de nouveaux outils, qui ont pu être généralisés, tels que les CTAI, aujourd'hui pilotés par les préfetures. Cependant, ses missions et son positionnement se trouveraient renforcés par l'établissement d'une nouvelle feuille de route, pour prendre le relais de la stratégie nationale d'intégration de 2018.

B - Le rôle des services déconcentrés : un cadre théorique peu appliqué

Les préfetures sont tenues depuis 2019 de désigner un référent départemental chargé, au nom du préfet, de coordonner la politique d'intégration sur la base d'une lettre de mission signée par le préfet du département.

Au 1^{er} juillet 2024, sur 102 départements, 76 référents sont en fonction. Le référent est dans la majorité des cas issu du corps préfectoral (65 sur 76 référents), les onze autres étant des directeurs ou directeurs adjoints de directions départementales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddeets) ou de directions départementales de l'économie, de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP). La DGEF souligne la bonne pratique observée en Bretagne, où le référent départemental de l'Ille-et-Vilaine est également coordonnateur régional intégration. Elle indique également que la plupart des vacances au poste de référent sont provisoires et liées au départ récent du titulaire de cette fonction. Quelques départements (Meuse, Aude, Hérault, Lot-et-Garonne, Hautes-Pyrénées et Corse) se caractérisent toutefois par l'absence de la fonction de référent départemental intégration indépendamment de la question de l'occupation du poste, ce qui pose question même si, en pratique, le suivi est alors assuré dans les faits par la Ddeets.

¹¹ Ainsi, le « programme national d'évaluation » de 2019 indique que, « depuis 2019, les correspondants régionaux de la DIAN font remonter la difficulté de conduire le programme 104 géré par deux directions – la DIAN pour l'action 12 et la direction de l'asile pour l'action 15 – et la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés ».

Au 1^{er} juillet 2024, seuls trois référents disposaient d'une lettre de mission signée par le préfet de département. Les préfets sont également tenus depuis 2019 de mettre en place un comité de pilotage « intégration des étrangers » réunissant l'ensemble des acteurs de l'intégration, notamment les services déconcentrés de l'État (les directions régionales/départementales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets)/Ddeets¹²), les directions territoriales de l'Ofii, les collectivités territoriales, le service public de l'emploi, les partenaires associatifs, les bailleurs, les chambres consulaires et organisations patronales. Ces comités n'ont pas toujours été mis en place.

Enfin, une « feuille de route de l'intégration » devait être élaborée en 2019 par les préfetures. Seuls quatre départements et six régions en ont été dotés au 1^{er} juillet 2024, reposant sur des diagnostics territoriaux préalables. La DGEF a fourni à la Cour un exemple de feuille de route (pour la Seine Saint-Denis), qui est un document sommaire, listant une demi-douzaine d'axes de travail correspondant aux priorités de la DGEF (appels à projet, programme Agir, CTAI, programme Hope, etc.).

C - Les missions de l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)

L'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) est un établissement public administratif placé sous la tutelle de la DGEF, dont les effectifs ont progressé de 6 % entre 2019 et 2023 pour atteindre 1 202 ETPT en 2023. Sa subvention pour charge de service public¹³ est, quant à elle, passée de 214,5 M€ en 2019 à 276,9 M€ en 2023 soit une progression de 29,1 % pendant la même période. L'Ofii est en charge des missions d'accueil et d'intégration des étrangers dans le cadre de leur installation durable en France. À ce titre, il assure, en lien avec les sujets de l'enquête :

- le premier accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile;
- l'intégration des étrangers primo-arrivants autorisés à séjourner durablement en France et signataires à ce titre d'un contrat d'intégration républicaine.

¹² À compter de 2021, elles remplacent les Directions régionales/départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

¹³ Cette subvention pour charge de service public ne constitue pas la seule ressource de l'Ofii. L'établissement bénéficie également de crédits en provenance du programme 104 pour financer la mise en œuvre des actions de formations de niveau A2 et B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL) et les aides au retour volontaire et d'une subvention pour charges d'investissement et des crédits du programme 303 couvrant les frais de gestion de l'Ada.

Ces missions sont partagées entre :

- une administration centrale, composée notamment de la direction de l'asile (30 agents hors plateforme téléphonique) et de la direction de l'accueil et de l'intégration (13 agents), qui exerce une fonction d'animation, de pilotage et de contrôle du réseau territorial, et qui fait également office de centre de ressources et d'expertise ; une autre fonction essentielle de cette direction est la préparation et le pilotage des marchés publics passés pour l'exécution des formations prévues dans le cadre du Cir ;
- des directions territoriales (31) qui sont responsables de la mise en œuvre des missions de l'Ofii, et donc de la mise en œuvre opérationnelle du parcours d'intégration (organisation des plateformes d'accueil, signature des Cir, orientation des signataires vers les formations obligatoires, orientation des bénéficiaires de la protection internationale vers le dispositif *Agir*¹⁴, pilotage et suivi des crédits et des prestataires de formation, mise en œuvre de partenariats).

D - La prépondérance des associations dans le domaine de l'asile et de l'intégration

L'État et l'Ofii s'appuient largement sur les associations pour intervenir auprès des publics étrangers. Dans le champ de l'asile, elles exercent un rôle prépondérant en matière de premier accueil, d'hébergement, mais aussi d'accompagnement social des demandeurs d'asile puis des réfugiés. En 2023, elles représentaient ainsi 73 % des gestionnaires de structures d'hébergement et 100 % des opérateurs de structures de premier accueil des demandeurs d'asile. Elles sont mobilisées dans une moindre mesure pour mener les actions d'intégration (formation civiques et linguistiques), mais sont néanmoins bénéficiaires de 57,8 % des crédits des marchés du contrat d'intégration républicaine.

¹⁴ Le programme Agir, centré sur l'accompagnement vers l'accès aux droits, l'emploi et le logement, repose sur la mise en place dans chaque département métropolitain d'une plateforme gérée par un prestataire. Il a pour objectif de conduire au moins 60 % des bénéficiaires vers l'emploi ou la formation et 80 % vers le logement, à l'issue des 24 mois d'accompagnement global (cf *infra*).

CONCLUSION

Les dispositifs déployés auprès des publics étrangers ont des objectifs différents. Les actions d'intégration dans la société sont ainsi destinées aux étrangers primo-arrivants, dont les réfugiés. Un parcours spécifique a été mis en œuvre, pour les personnes qui souhaitent s'établir durablement en France, avec la signature d'un contrat d'intégration républicaine (Cir). Les étrangers doivent alors suivre des formations civiques, pour comprendre les valeurs de la République. S'ils n'ont pas un niveau suffisant en français, des formations linguistiques leur sont prescrites, d'une durée variable.

Les demandeurs d'asile ont, quant à eux, la possibilité d'être accompagnés dans leurs démarches d'obtention de la protection internationale, soit dans le cadre de leur centre d'hébergement, soit dans des structures spécifiques s'ils ne sont pas hébergés.

Lorsqu'ils obtiennent le statut de réfugié, les dispositifs se concentrent sur leur insertion dans la société, compte tenu de leur plus grande difficulté à y parvenir. Les réfugiés peuvent ainsi bénéficier d'un accompagnement centré sur l'accès au logement et à l'emploi pérennes. Enfin, les étrangers en situation irrégulière qui sont placés dans les centres de rétention administratives peuvent avoir accès à une assistance juridique.

Entre 2019 et 2023, le nombre de bénéficiaires, qu'ils soient étrangers primo-arrivants, demandeurs d'asile, et réfugiés a progressé nettement : + 18,9 % de signataires du contrat d'intégration républicaine (127 000 en 2023), + 7,4 % de demandes d'asile déposées à l'Ofpra (142 000 en 2023), + 30 % de réfugiés (61 000 en 2023).

La direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur, avec le soutien de ses services déconcentrés et de l'office français de l'immigration et de l'intégration, s'appuie principalement sur des associations pour mener les politiques d'asile et d'intégration.

Chapitre II

Le financement des associations : des dépenses en forte hausse, expliquées en partie seulement par la croissance des flux de publics étrangers

Les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* ont progressé de 23 % entre 2019 et 2023 pour s'établir à 2,3 Md€, principalement pour financer de nouvelles dépenses d'allocation aux demandeurs d'asile et d'hébergement (66,5 % des dépenses de la mission en 2023). Les associations sont fortement mobilisées dans le champ de l'asile, à la fois pour le premier accueil des demandeurs d'asile, mais aussi leur hébergement et leur accompagnement. Les dépenses pour l'intégration sont moindres et font également intervenir majoritairement des associations, en particulier pour des formations linguistiques et civiques. Pour l'ensemble de ces prestations, les financements octroyés aux associations ont augmenté de plus de 52 %, en passant de 716 M€ en 2019 à près de 1,1 Md€ en 2023. Cette augmentation importante est justifiée seulement en partie par l'augmentation des flux de publics étrangers pendant cette même période et reflète aussi d'autres facteurs.

I - La mission *Immigration* : des dépenses en progression, exécutées en grande partie par les associations

Les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* ont augmenté fortement entre 2019 et 2023, principalement du fait des dépenses liées à l'asile, et ont largement bénéficié aux associations.

A - Des crédits en forte augmentation, portée par les dispositifs d'asile

Les dépenses de la mission *Immigration, asile et intégration* ont progressé de plus de 23 % entre 2019 et 2023, portées principalement par l'augmentation des dépenses consacrées à l'asile (hébergement et allocation), qui représentaient 66,5 % de ses crédits en 2023.

Tableau n° 5 : évolution des dépenses de la mission *Immigration, asile et intégration*

CP (en M€)	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
Total programme 303 Immigration et asile	1 453,07	1 423,07	1 364,19	1 736,85	1 732,08	19,2 %
Total programme 104 Intégration	386,33	391,29	442,25	478,25	536,15	38,8 %
Total crédits mission IAI	1 839,40	1 814,36	1 806,44	2 215,10	2 268,23	23,3 %
Évolution n/n-1		- 1,4 %	- 0,4 %	22,6 %	2,4 %	

Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de performance (RAP)

Les dépenses des deux programmes progressent globalement de 23,3 % (notamment entre 2021 et 2022) en raison de l'augmentation des dépenses (+ 19,2 %) liées à l'asile portées par le programme 303, avec les hébergements et l'allocation aux demandeurs d'asile, et l'arrivée des Ukrainiens bénéficiaires de la protection temporaire¹⁵. Dans une bien moindre mesure, la mission a financé les dépenses relatives à l'intégration (programme 104), qui ont cependant progressé de plus de 38 % pendant la période sous-revue.

B - Des crédits majoritairement déconcentrés

Le tableau ci-dessous fait la synthèse des crédits délégués aux préfets de région en leur qualité de responsables de budget opérationnel de programme (Bop) pour les deux programmes. Pour le programme 104, hors la subvention accordée à l'Ofii, le taux de déconcentration des crédits atteint près de 83 % en 2023. En enlevant du programme 303 la subvention versée à l'Ofpra et les dépenses liées à l'allocation aux demandeurs d'asile (Ada), ce taux de déconcentration des crédits approche 80 %.

¹⁵ Cf. Note d'exécution budgétaire 2023 relative à la mission IAI.

Tableau n° 6 : crédits déconcentrés des programmes 104 et 303

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Programme 104					
Total dépenses	386,33	391,29	442,25	478,25	536,15
<i>Dont crédits déconcentrés</i>	<i>120,84</i>	<i>145,16</i>	<i>149,16</i>	<i>176,66</i>	<i>214,92</i>
%/total des crédits	31,3 %	37,1 %	33,7 %	36,9 %	40,1 %
Total dépenses hors subv. Ofii	171,8	199,9	208,4	237,1	259,2
% Crédits déconc./total des crédits hors Ofii	70,3 %	72,6 %	71,6 %	74,5 %	82,9 %
Programme 303					
Total dépenses	1 453,07	1 423,07	1 364,19	1 736,85	1 732,08
<i>Dont crédits déconcentrés</i>	<i>703,01</i>	<i>704,84</i>	<i>726,03</i>	<i>982,85</i>	<i>953,91</i>
% crédits déconc./total des crédits	48,4 %	49,5 %	53,2 %	56,6 %	55,1 %
Total dépenses hors subv. Ofpra et Ada	885,54	865,63	883,60	1 148,15	1 198,84
% Crédits déconc./total des crédits hors Ofpra et Ada	79,4 %	81,4 %	82,2 %	85,6 %	79,6 %

Source : Cour des comptes à partir de requêtes Chorus

L'État conclut des marchés ou des conventions, ou lance des appels à projets auprès d'une multitude d'acteurs, parmi lesquels les associations jouent un rôle prépondérant sans être pour autant les seuls bénéficiaires. Les collectivités locales, les établissements publics, les entreprises constituent les autres intervenants.

C - Le poids prépondérant des associations, en progression entre 2019 et 2023

Les dépenses réalisées par les associations financées par les programmes 104 et 303 relatives à l'asile et à l'intégration s'élèvent à 1 094 M€ en 2023, en progression de 52,7 % depuis 2019.

Tableau n° 7 : évolution du total des crédits versés aux associations au titre de l’asile, de l’intégration et de l’immigration

CP (en M€)	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
Dépenses aux associations dans le cadre du P 104	119,66	149,95	152,41	183,15	188,45	57,5 %
Part des associations/Total dépenses du P 104 hors Ofii	69,6 %	75,0 %	73,1 %	77,2 %	72,7 %	
Dépenses aux associations dans le cadre du P 303	532,50	532,20	570,88	783,91	786,76	47,7 %
Part des associations/Total dépenses du P 303 hors Ofpra et Ada	62,2 %	61,5 %	64,6 %	68,6 %	65,6 %	
Total P 104 et 303 hors Ofii, Ofpra et Ada	1 027,37	1 065,49	092,02	1 380,50	1 458,08	41,9 %
Dt dépenses aux associations	652,15	682,15	723,29	967,06	975,22	49,5 %
Part des associations (%)	63,5 %	64,0 %	66,2 %	70,1 %	66,9 %	+3,4 points
Dépenses des marchés intégration aux associations (Ofii pour le Cir)	35,58	24,95	46,08	56,77	76,30	114,4 %
Dépenses des marchés Spada aux associations (Ofii pour le premier accueil des demandeurs d’asile)	28,58	19,68	28,24	37,16	42,44	48,5 %
Total dépenses associations	716,31	726,78	797,61	1 060,99	1 093,96	52,7 %

Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de performance (RAP) 2019 à 2023 et extractions Chorus (Inf-bud59- Jaune Associations) et réponses Ofii

L’intégralité des dépenses relatives aux centres d’accueil des demandeurs d’asile (Cada) et hébergements d’urgence des demandeurs d’asile (Huda) et aux centres provisoires d’hébergement (CPH) figurent dans le tableau, sans distinction de ce qui relève des dépenses liées à l’hébergement et à l’accompagnement social (cf. *infra*). Pour le programme 104, les dépenses réalisées par des associations représentent près de 73 % des dépenses du programme. Pour le programme 303, sans la subvention à l’Ofpra et les dépenses relatives à l’allocation aux demandeurs d’asile, ce taux atteint près de 70 %.

Trente-deux associations différentes sont mandataires des marchés de l’Ofii en lien avec l’intégration et le premier accueil. Pour les prestations de premier accueil des demandeurs d’asile, la totalité des titulaires mandataires sont des associations. Au total, sur les 157 lots des marchés publics conclus par le service achat de la direction des affaires financières de l’Ofii, 58 % des mandataires ont le statut d’association¹⁶.

¹⁶ Sans compter les co-traitants et sous-traitants qui peuvent également être des associations.

II - Les dispositifs d'intégration : la progression des dépenses dans le cadre du contrat d'intégration républicaine, et des autres crédits déconcentrés

Les dépenses d'intégration ont progressé, tant pour le financement du contrat d'intégration républicaine mis en œuvre par l'Ofii, que pour des dispositifs financés par les préfetures.

A - Le doublement des dépenses de formation liées au contrat d'intégration républicaine, dans le cadre des marchés de l'Ofii

Depuis le 1^{er} janvier 2022, les formations liées au Cir sont gérées par le biais de trois marchés publics : positionnement linguistique et certification, formation civique, formation linguistique¹⁷. Ces marchés se distinguent des précédents par la baisse du nombre de lots (de 34 à 20 lots), afin de les faire coïncider avec les régions administratives et de mettre en cohérence le découpage géographique avec celui adopté pour les marchés « premier accueil des demandeurs d'asile ». Il s'agit de marchés à bons de commande, dont l'émission est réalisée par la direction territoriale de l'Ofii compétente qui assure également le service fait et l'ordonnancement.

Tableau n° 8 : dépenses des associations dans le cadre des marchés de l'Ofii pour le Cir

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
Formations linguistiques	29,31	20,16	35,55	44,47	60,65	106,9 %
Formations civiques	6,27	4,79	10,53	9,92	12,20	94,6 %
Positionnement linguistique et certification				2,38	3,45	
Total dépenses associations	35,58	24,95	46,08	56,77	76,30	114,4 %
Total des dépenses Ofii pour ces formations	66,06	76,19	98,95	105,13	132,05	99,9 %
Part dépenses associations/total dépenses	53,9 %	32,7 %	46,6 %	54,0 %	57,8 %	+ 3,9 points

Source : réponses de l'Ofii au questionnaire de la Cour des comptes

Au total, c'est un doublement des dépenses d'accueil et d'intégration pilotées par l'Ofii qui a eu lieu entre 2019 et 2023 (+66 M€), dont près de 58 % est réalisé par les associations (76 M€ en 2023) qui résulte à la fois d'un :

- effet « volume » lié à l'augmentation du nombre de signataires du Cir (+18,9 %) et à l'évolution de leur profil. En effet, le nombre de parcours linguistiques de longue durée, les plus coûteux, a augmenté fortement entre 2019 et 2023. Ainsi, la part des parcours de 400 et 600 heures est passée de 49 % en 2020 à 53 % en 2023. Le nombre de signataires orientés vers le forfait de 600 heures a, quant à lui, progressé de 96 % entre 2019 et 2023. Cela provient en partie de l'augmentation de la part des réfugiés dans les bénéficiaires, et parmi eux, de l'augmentation de la part de personnes non scolarisées dans leur pays d'origine ;

¹⁷ Il faut ajouter les marchés de formation linguistique et civique à Mayotte.

- effet « intensité de la formation » lié à l’augmentation du nombre d’heures de formation. En effet, à partir du 1^{er} mars 2019, les heures de formation linguistiques et les modules de formation civiques ont été doublées, dans le cadre de la mise en œuvre progressive du Cir renouvelé (dit « Cir Taché ») ;
- effet « nouvelles prestations », avec la mise en œuvre à partir de 2022 de nouveaux marchés pour réaliser les actions de positionnement linguistique, afin d’évaluer le niveau de langue des signataires.

Il n’y a pas en revanche d’effet « prix », le coût par heure et par stagiaire étant globalement stable pendant la période sous revue en dépit de disparités géographiques difficilement explicables (cf. *infra*).

Tableau n° 9 : évolution du coût des actions d’intégration par bénéficiaire du Cir

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023 (%)
Total dépenses marchés intégration	66,06	76,19	98,95	105,13	132,05	99,9 %
Cir signés	107 559	78 877	108 909	110 080	127 876	18,9 %
Coût/bénéficiaire Cir	614,2	966,0	908,6	955,1	1 032,6	68,1 %

Source : Cour des comptes à partir des réponses de l’Ofii – NB : le total des dépenses des marchés d’intégration comprend la totalité des mandataires quel que soit leur statut

Le coût des actions d’intégration par bénéficiaire d’un Cir est retracé dans le tableau ci-dessus. Il progresse de 68 % entre 2019 et 2023 du fait de l’augmentation du volume d’heures.

B - Un constat nuancé sur la capacité de l’Ofii à obtenir le plus bas prix

Même si le coût par stagiaire et par heure est resté stable pendant la période sous revue, l’analyse des prix des marchés suscite des observations.

Dans la notation des candidats, une part prépondérante est accordée à la note technique (70 % pour la formation linguistique comme pour la formation civique), le prix représentant seulement 30 % de la note globale. Ce choix de la DGEF, mis en œuvre par l’Ofii, n’est pas critiquable en soi, le pouvoir adjudicateur disposant d’une grande liberté dans la pondération des critères de sélection des offres.

Il est plus surprenant en revanche de constater que les prix par heure de formation et par participant sont assez hétérogènes d’une région à l’autre sans raison objective. Ainsi, s’agissant des formations linguistiques, les prix de l’heure varient entre 6,04 € par heure et par bénéficiaire convoqué et présent¹⁸, prix le plus bas observé en Provence Alpes Côtés d’Azur (PACA), et

¹⁸ Ce prix inclut l’ensemble des coûts nécessaires à la réalisation de la prestation (coordination du dispositif, participation aux réunions et aux formations, gestion administrative et pédagogique, accueil des stagiaires, suivi des parcours et évaluation intermédiaire et finale, information sur les suites de parcours mobilisables par les stagiaires).

8,9 €, prix le plus élevé observé en Nouvelle-Aquitaine, soit 47 % de surcoût, qui résulte principalement d'une différence sur le coût du personnel affecté à la prestation (+1,35 €/h). Des écarts substantiels ont également été constatés sur les marchés de certification et de positionnement linguistiques : 157 € dans le Grand Est contre 644 € à Cergy et Bobigny pour une même session de positionnement linguistique, et 126 € en Bourgogne Franche-Comté contre 260 € en Nouvelle Aquitaine pour une même certification linguistique.

S'agissant des formations civiques, on observe des écarts encore plus importants, allant du simple au double, pour une prestation pourtant très encadrée par les prescriptions pédagogiques de la DGEF. Les prix pratiqués en PACA (45,2 €/h) ou en Centre Val-de-Loire (47 €/h) sont ainsi deux fois inférieurs à ceux obtenus pour les lots Normandie (92 €/h) ou Nouvelle-Aquitaine (102 €/h).

Il convient enfin de noter le prix très élevé payé pour les formations civiques dispensées à Mayotte (170 €/h), qui ne comportent que deux jours contre quatre ailleurs en France et qui ont fait l'objet d'un marché pour la première fois en 2021. Ce prix reflète selon l'Ofii « *cette situation dans laquelle le prestataire ne dispose pas d'éléments de référence pour l'élaborer et peut avoir tendance à provisionner d'éventuels risques* ».

En réponse aux interrogations sur les écarts de prix constatés entre lots d'un même marché, l'Ofii met en avant « *la validation du CBCM quant à la soutenabilité budgétaire* » des offres retenues, ainsi que des variations sur plusieurs paramètres, qu'il s'agisse du coût des formateurs, des frais fixes notamment immobiliers, du volume d'activité estimé, du contexte local et des stratégies d'expansion de certains prestataires.

Les variations de prix résultent surtout des difficultés rencontrées par l'Ofii pour susciter de la concurrence dans les régions faisant l'objet de lots : lorsqu'un seul groupement a répondu à l'appel d'offres, l'office se retrouve ainsi contraint d'accepter les coûts proposés sans vrai levier de négociation avec le groupement. C'est le cas en l'espèce pour le lot Nouvelle Aquitaine, pour lequel une seule offre avait été déposée pour la formation linguistique comme pour la formation civique. De même, une seule offre avait été déposée pour le lot Normandie de la formation civique. À Mayotte, le prestataire retenu faisait face à un candidat local qui proposait des prix très bas, ne paraissant pas crédibles à l'Ofii.

L'Ofii indique vouloir « *utiliser tous les leviers offerts par le code de la commande publique afin d'optimiser l'offre financière des candidats, comme le sourcing et la négociation* ». L'Ofii met également en avant la nécessité que la DGEF soit capable de « *valider les éléments structurants du besoin dans un rétroplanning posé* » et à laisser un délai suffisant « *à l'Ofii pour réaliser la mise en concurrence et l'analyse* ». Sans sous-estimer la difficulté du *sourcing* des prestataires¹⁹, l'Ofii doit chercher à maximiser les chances d'avoir plus d'une offre par lot, si nécessaire en revoyant le découpage des lots.

¹⁹ Le compte rendu d'une réunion du janvier 2021 visant à préparer les marchés du Cir indique que « *les organismes retenus lors des marchés actuels n'avaient pas, pour certains, une assise financière suffisamment solide pour délivrer des prestations de qualité* ».

C - La progression des autres crédits d'intégration, versés dans le cadre d'appels à projet

Les crédits déconcentrés, c'est-à-dire délégués aux préfets, représentent une part non négligeable et croissante des dépenses consacrées à l'accueil et l'intégration des réfugiés. La dynamique de ces crédits déconcentrés est sensible : hors programme *Agir* (voir *infra*), la progression est de 76,8 % sur la période 2019-2023, avec une nette accélération de la croissance en 2022 (+50,9 % sur une seule année). La très grande majorité de ces actions est portée par des associations (87 % en 2022). En 2023, 78,6 M€ y ont été consacrés, à comparer aux 132 M€ consacrés aux formations « de droit commun » du Cir en matière d'intégration financées par l'Ofii sur l'action 11 du même programme.

Ces crédits sont versés après appels à projet annuels, soit en groupant les deux actions (primo-arrivants et actions spécifiques pour les réfugiés), soit de manière séparée. Ils sont cadrés chaque année par une instruction du ministre de l'intérieur, et font également l'objet d'une évaluation, dont l'exhaustivité a progressé au fil du temps. Il convient de noter que, depuis 2023, la DGEF n'organise plus d'appels à projets financés sur crédits centraux, pour ne pas faire double emploi avec les appels à projets organisés sur crédits déconcentrés.

**Tableau n° 10 : évolution des crédits territoriaux et centraux de l'action 12
du programme 104 - Tous types de structures bénéficiaires de crédits**

En M€		2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
Crédits déconcentrés	Crédits territoriaux de droit commun et Volont'R ²⁰	33,9	35,33	38,86	59,82	60,32	77,9 %
	Marchés Agir	0	0	0	1,65	16,45	
	Autres dispositifs mis en œuvre au niveau déconcentré (OEPRE) ²¹	1,24	1,62	1,89	1,69	1,81	46,0 %
Crédits centraux/DGEF	Soutien à des porteurs de projets (AAP national ou hors AAP)	3,54	4,27	5,32	6,26	4,32	22,0 %
	Dispositifs portés au niveau central (Hope ²² , initiative Marianne)	0	0	0	2,85	2,38	
	Autres crédits centraux (toutes structures)	0,38	0,27	0,84	1,55	1,3	242,1 %
	Total crédits centraux et déconcentrés AAP et HAAP	39,06	41,49	46,91	73,82	86,58	121,7 %
	<i>Dont part crédits déconcentrés</i>	<i>90,0 %</i>	<i>89,1 %</i>	<i>86,9 %</i>	<i>85,6 %</i>	<i>90,8 %</i>	<i>+ 0,8 point</i>
Total action 12 (selon RAP)		52,1	51,9	59,7	89,1	101,2	94,2 %

Source : Cour des comptes d'après réponses de la DGEF

Le périmètre de l'action a évolué à compter de 2022 avec l'intégration de la majeure partie des crédits de l'action 15 consacrée aux réfugiés. L'écart entre le total des crédits centraux et déconcentrés AAP et HAAP et le total des dépenses de l'action 12 figurant dans les RAP s'explique par les crédits du FAMI ; la subvention versée à l'Ofii pour les formations linguistiques A2/B1 et des prestations réalisées par des structures autres.

²⁰ Ces crédits territoriaux sont délégués sous forme d'appels à projet, de conventions de gré à gré et de marchés publics. Le programme Volont'R propose à des jeunes réfugiés ou étrangers primo-arrivants et à des jeunes français de réaliser des missions de service civique au sein d'associations ou de collectivités.

²¹ Dispositif OEPRE : ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants.

²² Hope : programme « hébergement, orientation et parcours vers l'emploi ».

III - L'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés : une progression des dépenses en partie expliquée par les flux

La progression des dépenses d'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés pendant la période sous revue ne s'expliquent pas uniquement par l'augmentation des flux de publics bénéficiaires.

A - La concentration des dépenses de la mission, au profit d'un petit nombre d'associations

Les quinze associations ayant bénéficié du plus de crédits entre 2019 et 2023 en provenance des programmes 104 et 303 représentent 46 % du total des dépenses des associations du programme 104 (365,1 M€ sur 793,6 M€ sur la période) et 51,3 % du total des dépenses des associations du programme 303 (1 646,4 M€ sur 3 206,2 M€).

Pour le programme 303, les cinq associations ayant bénéficié des crédits les plus importants sont *Coallia* (481,4 M€), *France Terre d'Asile* (231,7 M€), la *Croix-Rouge française* (189,4 M€), le groupe *SOS Solidarités* (122,2 M€) et *Forum réfugiés - Cosi* (97,7 M€). Ces cinq associations réalisent 34,4 % du total des dépenses effectuées par les associations. Les dix associations suivantes et le détail des dépenses par année pour les deux programmes figurent en annexes 3 et 4.

Parmi ces quinze associations, les cinq bénéficiaires principales des crédits du programme 104 sont quasiment les mêmes : *Coallia* (91,9 M€), *France Terre d'asile* (55,6 M€), le groupe *SOS Solidarités* (35,5 M€), *Forum réfugiés-Cosi* (31,4 M€) et *Aurore* (28,6 M€). Elles représentent à elles seules 30,6 % du total des dépenses réalisées par les associations. Ces niveaux de concentration sont stables sur la période récente.

Qu'il s'agisse des dépenses portées par le programme 303 ou 104, les associations citées en sont bénéficiaires principalement au titre de l'asile (hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, gestion des structures de premier accueil des demandeurs d'asile, etc.).

B - Dans les structures d'hébergement, une progression des dépenses d'accompagnement plus rapide que celle des créations de places

Le prix de journée par place occupée dans une structure d'hébergement sert de base au paiement des associations, et est généralement indiqué dans les appels à projet, et les notes d'information sur la création de places.

Il comprend indistinctement l'ensemble des prestations demandées par les cahiers de charges, donc relatives à l'hébergement et aux interventions d'accompagnement. Ainsi la dépense d'accompagnement n'est pas chiffrée en tant que telle, ce qui constitue une lacune (voir *infra*). Afin d'estimer le montant des dépenses consacrées à l'accompagnement social, la DGEF a transmis un *ratio* par type de structure d'hébergement, qui s'appuie sur :

- des taux moyens des dépenses de personnels qui ont été reconstitués à partir d'un échantillon de comptes financiers d'une cinquantaine d'établissements,
- la part moyenne que représentent les effectifs de travailleurs sociaux au sein du personnel.

La part consacrée à la masse salariale des intervenants sociaux est de 34 % dans les établissements et services sociaux et médico sociaux (centres d'accueil des demandeurs d'asile, centres provisoires d'hébergement), alors que dans les hébergements d'urgence elle s'élève à 27,8 %. Cette différence peut s'expliquer par un nombre plus important d'intervenants en établissement social, comme cela sera développé ultérieurement.

Ces ratios ont été appliqués aux dépenses totales consacrées aux gestionnaires d'hébergement, qu'ils soient, ou non, sous statut associatif. Les dépenses ainsi estimées de l'accompagnement social ont progressé de plus de 36 % pendant la période sous revue, en passant de 250 à 341 M€.

Tableau n° 11 : évolution des dépenses d'accompagnement social, versées à tous les gestionnaires d'hébergement, y compris non associatifs (en M€)

	2019		2020		2021		2022		2023		Évolution 2019/2023
	Dépenses totales	Coût accom. soc.	Dépenses totales	Coût accom.Soc.	Dépenses totales	Coût accomp. Soc.	Dépenses totales	Coût accomp. Soc.	Dépenses totales	Coût accomp. Soc.	
<i>Cada</i>	301,48	103,28	309,22	105,93	327,73	112,27	340,31	116,58	378,30	129,5	25,5%
<i>CAES</i>	30,95	9,73	28,56	8,98	35,50		43,69	13,73	60,84	19,1	96,5%
<i>Huda</i>	390,09	115,52	373,21	110,44	381,50	113,05	606,93	181,01	532,96	158,4	37,2%
<i>CPH</i>	64,09	21,59	79,08	26,64	78,76	26,53	85,62	28,84	102,88	34,6	60,5%
Total	786,61	250,12	790,08	251,99	823,48	263,00	1 076,56	340,17	1 074,97	341,8	36,7%

Source : DGEF

Pendant la même période, la progression des places d'hébergement dans tous les centres qu'ils soient ou non sous statut associatifs, n'a été que de 14,7 %. La progression des dépenses en matière d'hébergement et par conséquent en matière d'accompagnement social a donc été plus rapide que celle des créations de places.

**Tableau n° 12 : évolution du nombre de places d'hébergement financées
sur les programmes 303 et 104**

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
CAES	3 136	3 136	4 366	4 591	5 825	85,7 %
Huda	42 506	47 145	47 715	46 952	46 683	9,8 %
Cada	43 602	43 632	46 632	46 536	48 947	12,3 %
CPH	8 710	8 710	9 168	9 915	10 868	24,8 %
Total	97 954	102 623	107 881	107 994	112 323	14,7 %

Sources : rapports annuels de performance de la mission Immigration, asile et intégration

Le coût de l'accompagnement social par place financée et par an pendant la période sous revue, toutes structures confondues, pourrait être estimé en rapportant les dépenses d'accompagnement au nombre total de places. Pendant la période sous revue, il évoluerait de 2 553 € en 2019 à 3 043 € en 2023, soit une progression de 19 %.

Afin d'estimer les dépenses en faveur des seules associations gestionnaires d'hébergement, ces ratios ont été appliqués aux crédits qui leur ont été versés, à partir de requêtes Chorus. Pendant la période sous revue, ces dépenses ont progressé de 45,5 %, passant de 181,2 M€ à 263,8 M€.

**Tableau n° 13 : évolution des dépenses de l'accompagnement social des demandeurs
d'asile et des réfugiés, versées aux seules associations gestionnaires d'hébergement
(en M€)**

En M€	2019		2020		2021		2022		2023		Évol 2019/ 2023
	Dépense asso.	Coût acc. social	Coût acc. social								
Huda	285,1	79,2	268,2	74,6	295,6	82,2	493,3	137,1	409,9	113,94	43,8 %
Cada et CAES	239,2	81,9	245,4	84,1	260,3	89,2	270,6	92,7	349,8	118,5	44,6 %
CPH	59,5	20,1	72,4	24,4	71,9	24,2	77,5	26,1	93,3	31,4	56,7 %
Total	583,8	181,2	586	183,1	627,8	195,6	841,4	255,9	853	263,8	45,5 %

Source : Cour des comptes à partir des requêtes Chorus et réponses DGEF – NB : la part estimée du coût de l'accompagnement par type de structure a été calculée à partir des ratios fournis par la DGEF (Cada et CPH 34 %, CAES 31 % ; pour l'Huda, le coût a été calculé à partir de la moyenne du coût de l'accompagnement social dans l'Huda local, Huda Praha et Huda Ukraine soit 27,8 %)

C - L'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés : une progression des dépenses en structures de premier accueil en partie justifiée par les flux

1 - Des financements en progression, en partie expliqués par les flux de bénéficiaires

La rémunération des associations attributaires du marché 2019-2021 des structures de premier accueil des demandeurs d'asile, géré par l'Ofii, était effectuée sur une base forfaitaire pour l'ensemble des prestations, avec des modalités de révision des prix. Le marché 2022-2024 a affiné la définition de cette base, ce qui paraît pertinent. Il a établi trois types de prix, également révisables :

- une partie à prix forfaitaire immobilier annuel (pour l'ouverture et le maintien d'une Spada), dont le montant reste identique quel que soit le nombre de demandeurs d'asile, sauf en cas d'évolution de l'implantation géographique,
- une partie à prix forfaitaire sur la réalisation des prestations de pré-accueil des demandeurs d'asile en amont de leur enregistrement en guichet unique (prestation A) et d'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile non hébergés (prestation B), révisable en fonction des flux de demandeurs d'asile,
- et une partie en fonction des besoins, par bons de commande, pour l'accompagnement des personnes bénéficiaires du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire (prestation C). Le recours à l'utilisation des bons de commande permet de maintenir la prestation, en attendant le déploiement effectif du nouveau programme *Agir*, qui prendra le relai de l'accompagnement des réfugiés.

Pendant la période sous revue, le montant initial du marché 2019-2021 (toutes prestations confondues) était de 77,5 M€, auxquels se sont ajoutés des avenants à hauteur de 655 000 €²³. Son exécution entre 2019 et 2021 s'est élevée à 82,5 M€. La différence entre le montant initial et l'exécution s'explique principalement par des revalorisations du forfait en 2019, 2020 et 2021, à la suite des demandes des associations formulées dès octobre 2019. Ces dernières avaient à l'époque fait valoir l'importance des flux de demandeurs d'asile pour justifier leur demande. Le marché 2022-2024 s'élève, en prévision, à 104,2 M€, soit une progression de 26,3 % par rapport au montant exécuté de 82,5 M€ pendant le marché précédent. En attendant les chiffres de l'exécution 2024, les dépenses des années 2022 (37,1 M€) et 2023 (42,4 M€) confirment les prévisions à la hausse pour la gestion des Spada.

²³ Les avenants ont été constitués pour l'expérimentation de la borne Ofpra (total de 160 216 € pour les lots 3 et 9) et pour les équipements de protection individuelle pendant la crise sanitaire (494 820 € pour les 12 lots).

Interrogé sur cette augmentation, l'Ofii a déploré, comme dans le cadre du Cir, la faible concurrence sur ces marchés, qui apparaît comme une des causes principales de la progression des prix. *A contrario*, l'Ofii a noté une diminution des coûts lorsque plusieurs opérateurs se sont manifestés pour un même lot. Ainsi, en juin 2021, une procédure adaptée a été lancée sur le territoire métropolitain pour le renouvellement des marchés Spada, par la voie de l'allotissement géographique. Deux candidats se sont positionnés sur le lot Occitanie, là où un seul était présent lors de l'attribution précédente : *Forum Réfugié- Cosi* (FRC), titulaire sortant, et CVH. Suite à l'examen des offres, celle de FRC a été classée deuxième. Les négociations avaient néanmoins permis de faire diminuer les prix de FRC de près 3,3 % et de CVH de près de 11 %, dont l'offre initiale était déjà la moins-disante. À l'issue d'une procédure de référé précontractuel, le tribunal administratif a rejeté la requête de FRC et confirmé la décision de l'Ofii d'attribuer le lot à CVH. Le marché a pu être mis en œuvre dès le lundi 3 janvier 2022.

D'autres motifs peuvent expliquer l'augmentation des dépenses pour le marché Spada, et notamment la création de six nouvelles implantations, et donc une augmentation de l'offre sur le territoire. L'office a enfin indiqué que la meilleure définition des prestations proposées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés dans le cahier des clauses particulières a conduit à affiner et mieux valoriser leurs coûts, qui n'était pas suffisamment pris en considération précédemment.

Il n'en demeure pas moins que les flux de demandes d'asile en guichet unique des demandeurs d'asile, analysés précédemment, ont progressé de 4,8 % entre 2019 et 2023, ce qui ne suffit donc pas à expliquer l'augmentation de prévision de dépenses du marché 2022-2024 de 26,3 % par rapport à l'exécution du précédent marché. Là encore, la prévision d'augmentation des dépenses à verser aux associations apparaît largement supérieure à l'augmentation des flux de publics étrangers bénéficiaires, même modulée de l'augmentation des salaires sur la période.

D'après les estimations transmises par la DGEF, le montant total des dépenses pour les prestations A et B en Spada s'est élevé à 24,7 M€ en 2023. Le coût de l'accompagnement social de la seule prestation B, pour les demandeurs d'asile non hébergés, en représentait 65 %, soit un peu plus de 16 M€, pour 108 515 demandeurs d'asile. Les dépenses d'accompagnement par personne peuvent donc être estimées pour cette année à 148,4 €. Les demandeurs d'asile peuvent bénéficier d'un premier accompagnement en structure de premier accueil, avant d'être pris en charge au long cours par leur structure d'hébergement, s'ils peuvent bénéficier d'une place.

Tableau n° 14 : exécution des marchés 2019 Spada, entre 2019 et 2021

Lot/région	Titulaire	Montant sur 3 ans (y compris avenants)	Dépenses par année (exécution du marché en €)			
			2019	2020	2021 (y compris solde payé en 2022)	Dépenses totales
1/ Auvergne Rhône Alpes	Forum réfugiés-Cosi	9 251 102	3 118 234	2 295 326	3 825 543	9 239 102
2/ Bourgogne-Franche Comté	Coallia	3 217 997	954 750	799 500	1 113 750	2 868 000
3/ Bretagne	Coallia	2 430 155	973 378	617 870	1 255 323	2 846 570
4/ Centre-Val-de-Loire	Coallia	2 837 557	1 096 019	740 577	1 385 361	3 221 957
5/ Grand Est	Foyer Notre-Dame	7 535 547	2 730 826	1 894 381	3 268 532	7 893 739
6/ Hauts-de-France	Coallia	3 279 475	1 192 425	835 769	1 485 281	3 513 475
7/ Île-de-France	Centre d'action sociale protestant pôle asile	28 692 816	10 470 869	7 178 532	12 933 454	30 582 855
8/ Normandie	France Terre d'asile	2 941 000	1 056 750	736 625	1 253 125	3 046 500
9/ Nouvelle Aquitaine	France Terre d'asile	4 393 645	1 409 917	1 068 234	1 675 495	4 153 645
10/ Occitanie	Forum réfugiés Cosi	3 732 708	1 488 650	963 718	1 793 750	4 246 118
11/ Pays de la Loire	France Terre d'asile	4 925 428	1 650 616	1 223 682	2 039 470	4 913 768
12/ Provence-Alpes Côte d'Azur	Forum réfugiés Cosi	4 916 177	1 981 309	1 247 544	2 171 324	5 400 177
Guadeloupe	Croix-Rouge française	nc	277 183	15 361	19 581	312 125
Martinique	Croix-Rouge française	nc	174 326	61 428	32 000	267 754
Total		77 498 571	28 575 253	19 678 546	34 251 987	82 505 786

Source : Cour des comptes à partir des réponses de l'Ofii

IV - Un coût de l'assistance juridique qui progresse plus fortement que le nombre d'étrangers en centre de rétention administrative

La mission d'assistance juridique aux étrangers en rétention est financée sur le programme 303. Ces dépenses ont progressé de près de 30 % pendant la période sous revue en raison notamment de l'augmentation du nombre de lots du marché, consécutive à la hausse du nombre de centres de rétention, mais à contre-courant de l'évolution du nombre de personnes effectivement retenues (de 50 486 à 40 056 retenus par an, entre 2019 et 2023).

Tableau n° 15 : évolution des dépenses d'accompagnement juridique dans les centres de rétention administrative

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
<i>Accompagnement juridique des retenus</i>	5,23	6,00	5,82	6,63	6,80	29,9 %

Source : Cour des comptes à partir des requêtes de Chorus

Tableau n° 16 : évolution du nombre d'étrangers en centre de rétention administrative

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
<i>Total de retenus admis en Cra (national)</i>	50 486	25 663	39 158	40 554	40 056	- 20,7 %

Source : DGEF

Pour la période 2017/2020, le marché était découpé en neuf lots et réparti entre cinq prestataires : la Cimade, l'Ordre de Malte, Forum réfugiés - Cosi, France Terre d'Asile et le groupe SOS Solidarités. Le montant initial du marché s'élevait à près de 4,9 M€. Dès fin 2019, le montant total actualisé (suite à modification des indices et avenants) s'élevait à 5,6 M€.

Pour le nouveau marché, couvrant la période 2021/2024, La DGEF précise que « *le marché a été alloté en 21 lots afin de garantir la concurrence* »²⁴. Quatre candidats (soit un de moins que pour le marché précédent) ont présenté une offre et ont été retenus : la Cimade²⁵, le groupe SOS Solidarités²⁶, Forum réfugiés - Cosi²⁷ et France Terre d'Asile²⁸. En complément des 21 lots initiaux, trois autres marchés ont été passés en vue de l'ouverture des centres de

²⁴ Le Cra de Mayotte est géré par une association locale Solidarité Mayotte hors marché.

²⁵ Lot 1(Bordeaux) ; lot 2 (Saint Jacques-de-la-Lande) ; lot 3 (Toulouse) ; lot 4 (Hendaye) ; lot 14 (Guadeloupe) ; lot 15 (La Guyane) et lot 16 (Mesnil-Amelot 1 et 2).

²⁶ Lot 5 (Geispolsheim); lot 6 (Lille); lot 7 (Metz) et lot 21 (Paris).

²⁷ Lot 8 (Lyon 1); lot 9 (Marseille); lot 10 (Nice); lot 11 (Perpignan); lot 12 (Sète) et lot 13 (Nîmes).

²⁸ Lot 17 (Palaiseau) ; lot 18 (Plaisir) ; lot 19 (Coquelles) et lot 20 (Rouen).

La Réunion, de Lyon 2 en 2022 et d'Olivet en 2024²⁹. Le montant initial des 23 lots s'élève à 6,3 M€ (répartis entre la Cimade pour 2,6 M€, Forum réfugiés- Cosi pour 1,7 M€, le groupe SOS Solidarités pour près de 1,3 M€ et France Terre d'Asile pour 0,7 M€). Les partenaires (préfectures, associations, Ofii)³⁰ des Cra se réunissent régulièrement. Les associations intervenant dans les centres de rétention coordonnent et rédigent ensemble chaque année un rapport relatif aux centres et locaux de rétention administrative.

Les documents contractuels du marché public précisent que le titulaire doit rendre compte au responsable du centre de rétention et à la DGEF de la réalisation de ses prestations sous forme de comptes rendus d'exécution et de compte rendu final en fin de marché. Ils indiquent également que le paiement des associations est effectué sur la base d'un rapport trimestriel. Il n'est pas douteux que les associations remplissent effectivement leurs missions d'assistance juridique, qui ont notamment pour conséquence le dépôt de recours devant les tribunaux, au vu du volume soutenu de ceux-ci³¹. En première analyse, la progression du contentieux ne paraît pas décorrélée de celle des flux ; étant entendu que le contentieux n'est pas seulement créé par les primo-arrivants mais naît aussi à l'occasion des renouvellements de titres. Les associations publient par ailleurs chaque année un rapport sur leur activité dans ces centres.

La DGEF a fait part d'une seule situation effective de non-paiement à une association, dans le cadre des marchés en cours. Ainsi, en 2023, une salariée de la Cimade au centre du Mesnil-Amelot a été agressée par une personne en rétention administrative. L'association a décidé de retirer ses équipes pendant 44 jours, du 2 février au 18 avril 2023. Malgré cela, la Cimade a présenté des factures correspondant à des prestations pleinement réalisées. La DGEF a procédé à une réfaction proportionnelle à l'absence de service fait sur les montants présentés soit une réfaction de 77 345,82 € sur la facture du 1er trimestre 2023 de 225 214,82 € et une réfaction de 23 203,75 € sur la facture du même montant pour le second trimestre 2023.

²⁹ Pour le Cra de la Réunion La Cimade, Forum réfugiés- Cosi pour Lyon 2 et France Terre d'Asile pour Olivet.

³⁰ Notamment les agents de l'Ofii qui interviennent en tant que médiateurs dans le cadre de leur mission d'accompagnement et de préparation au départ des retenus.

³¹ Dans son rapport sur la lutte contre l'immigration irrégulière, la Cour soulignait l'augmentation du contentieux des étrangers au sens large ces dernières années, qui représentait 41 % des affaires enregistrées par les tribunaux administratifs en 2021 contre 30 % en 2016. Cour des comptes, la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, janvier 2024. En 2023, selon le dernier rapport d'activité du Conseil d'État, ce taux est monté à 43,3 % dans les tribunaux administratifs (soit plus de 111 000 affaires enregistrées, qui ne concernent évidemment pas que des retenus en CRA) et à 56,8 % dans les cours administratives d'appel.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les crédits de la mission Immigration, asile et intégration sont destinés à financer les dispositifs en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés, ainsi que les actions d'intégration des primo-arrivants. Ils ont progressé de 23 % entre 2019 et 2023 pour s'établir à 2,3 Md€, principalement pour financer de nouvelles dépenses dans le domaine de l'asile. L'allocation aux demandeurs d'asile et le financement de leur parc d'hébergement représentaient ainsi 66 % des dépenses de la mission en 2023.

Dans ce cadre, les financements octroyés aux associations ont augmenté de plus de 52 %, en passant de 716 M€ en 2019 à près de 1,1 Md€ en 2023. Cette augmentation importante est expliquée seulement en partie par l'augmentation des flux de publics étrangers pendant cette même période : + 7,4 % de demandeurs d'asile, et + 14,7 % de créations de places d'hébergement.

Les associations sont d'abord mobilisées dans le domaine de l'asile, à la fois pour le premier accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile, et la gestion du parc d'hébergement. Au titre de la seule gestion du parc d'hébergement, les associations ont ainsi été bénéficiaires de plus de 850 M€ en 2023, en augmentation de 46 % par rapport à 2019. Les prestations d'accompagnement sont comprises dans les financements globaux de l'hébergement. D'après l'estimation réalisée par la Cour, leur coût a représenté plus de 263 M€ en 2023.

Les dépenses pour l'intégration, moindres, font également intervenir des associations, en particulier pour des formations linguistiques et civiques. Dans le cadre du Cir, l'Ofii a élaboré des marchés publics pour attribuer les différentes prestations du contrat. Les financements des associations ont été multipliés par deux, pour s'établir à 76 M€, sous l'effet cumulé du doublement de volume horaire des formations proposées, et de l'augmentation du nombre de signataires de ce contrat.

En revanche, l'État formalise ses exigences vis-à-vis des opérateurs d'hébergement le plus souvent par le biais d'appels à projet et non de marchés, tant pour la création de places que pour les accompagnements sociaux prévus dans les centres, ou l'attribution de ses crédits déconcentrés (en 2023, 60,3 M€).

Les fortes progressions de coût unitaire observées varient selon les types d'accompagnement ou de formation et résultent de plusieurs phénomènes tels que, dans le domaine linguistique, le caractère plus intensif des prestations proposées et un changement dans la composition des bénéficiaires, avec un accroissement de la part de ceux qui réclament un accompagnement plus intensif. La progression des coûts est en outre facilitée par le manque de concurrence entre les prestataires, historiquement particulièrement présents dans telle ou telle partie du territoire.

La Cour formule donc la recommandation suivante :

- 1. Améliorer l'identification des candidats potentiels aux marchés de formation linguistique et civique du contrat d'intégration républicaine, et le cas échéant revoir le découpage des lots pour favoriser la concurrence (Ofii).*
-

Chapitre III

Les missions confiées aux associations :

des prestations à mieux coordonner dans le champ de l'intégration et à préciser dans celui de l'asile

En lien étroit avec les services de l'État et de l'Ofii, les associations exercent un rôle prépondérant pour les actions d'intégration de l'ensemble des primo-arrivants dans le cadre du contrat d'intégration républicaine (Cir), mais aussi pour l'hébergement et l'accompagnement social des demandeurs d'asile, puis des réfugiés. Dans le champ de l'intégration, les prestations du Cir devraient être mieux coordonnées avec les autres dispositifs existants. Dans le champ de l'asile, la définition des accompagnements sociaux apparaît perfectible.

I - Les actions d'intégration : une articulation à améliorer entre les dispositifs

Dans le cadre du Cir, géré par l'Ofii, les étrangers primo-arrivants doivent suivre une formation civique et, le cas échéant, linguistique. Les préfetures financent également des formations identiques, qui peuvent concerner des publics différents, mais aussi des signataires du contrat d'intégration républicaine. La coordination entre ces dispositifs apparaît délicate à mener.

A - Le contrat d'intégration républicaine : des formations civiques et linguistiques à suivre pour obtenir la carte pluriannuelle de résident

L'obtention d'une carte de séjour pluriannuelle par les étrangers primo-arrivants est, dans le cadre législatif et réglementaire actuel, subordonnée à :

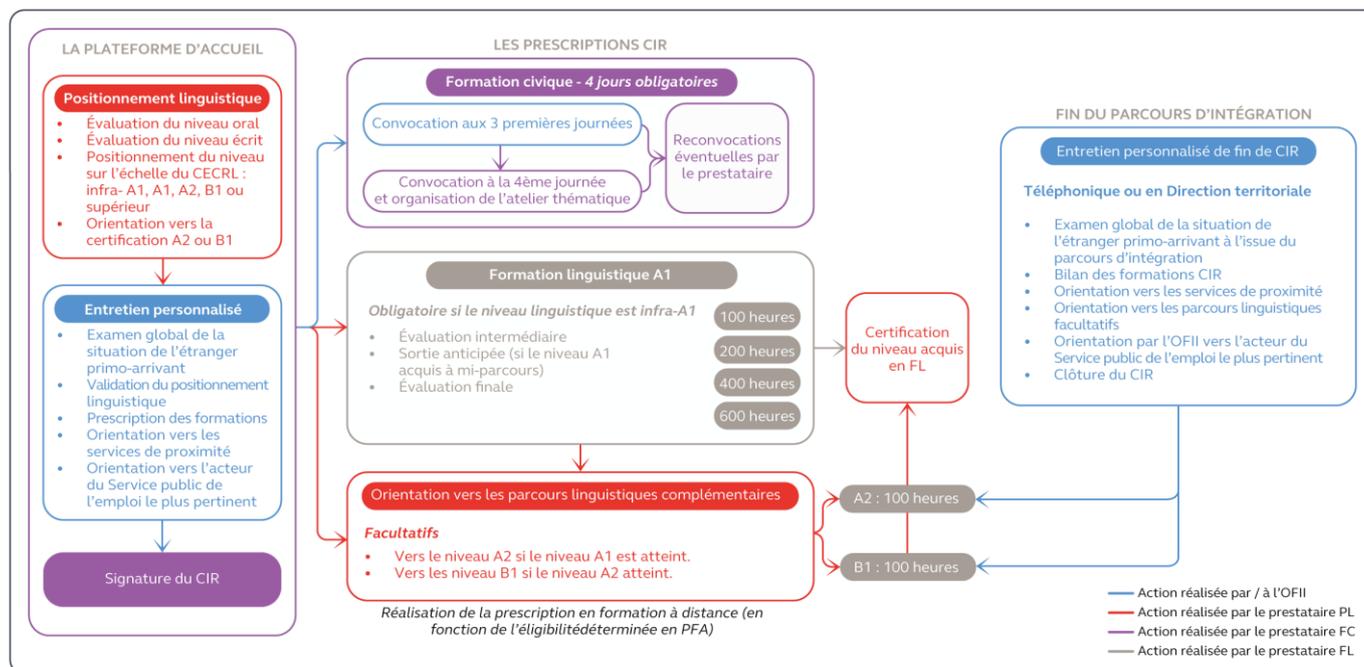
- la signature du contrat d'intégration républicaine (Cir) ;
- l'assiduité aux formations civique et linguistique, combinée à la progression du niveau de langue en fin de formation.

En 2023, les associations représentent plus de 57 % des bénéficiaires des financements de l'Ofii pour la mise en œuvre du Cir, qui matérialise le parcours d'intégration pour les étrangers primo-arrivants. Il a pour objectifs la compréhension des valeurs et principes de la République, l'apprentissage de la langue française, l'intégration sociale et professionnelle et l'accès à l'autonomie. Il est constitué de deux parties :

- une formation civique, passée de deux à quatre journées, dans le cadre des nouvelles mesures entrées en vigueur le 1^{er} mars 2019 (« Cir Taché »), suivie par tous les signataires ;
- une formation linguistique, prescrite aux seuls signataires dont le niveau est inférieur au niveau A1 dans le cadre européen commun de référence au moment de la signature du Cir. Cette formation a également évolué en 2019, avec le doublement des heures d'enseignement des différents parcours (dorénavant 100 heures, 200 heures et 400 heures), et l'ouverture d'un parcours de français d'une durée de 600 heures pour les non-lecteurs, non-scripteurs.

Le schéma ci-dessous reprend les différentes étapes du Cir depuis la plateforme d'accueil de l'Ofii, jusqu'à la fin du parcours. Il débute par une réunion d'information à l'Ofii, au cours de laquelle a également lieu le test de positionnement linguistique afin d'évaluer le niveau de langue et déterminer le parcours linguistique à suivre. Un entretien est ensuite organisé entre le signataire et un auditeur de l'Ofii pour tenir compte de sa situation sociale, familiale et professionnelle mais aussi de l'orienter vers des services de proximité selon ses besoins. C'est aussi au cours de cet entretien que le Cir est signé et que sont prescrites les différentes formations.

Schéma n° 3 : le contrat d'intégration républicaine Les prescriptions du Cir



Source : Ofii

Le présent rapport n'avait pas pour objet l'analyse de la qualité des formations et de leur impact sur les bénéficiaires, qui vient de faire l'objet d'un rapport sénatorial³².

1 - Le positionnement linguistique et la certification

Alors qu'avant 2021, le positionnement linguistique était décidé par les seuls auditeurs de l'Ofii, cette activité fait depuis l'objet d'un recours à des prestataires externes. Les mandataires des marchés de positionnement linguistique sont chargés d'évaluer les compétences linguistiques et scolaires sur les plateformes d'accueil de l'Ofii lors de la signature du contrat, pour prescrire ou non un parcours d'apprentissage du français parmi les quatre possibles. Ces évaluations sont réalisées par le biais de test, écrit puis oral, mis au point par la DGEF et à la disposition de l'évaluateur par l'Ofii.

Si le signataire n'a pas atteint le niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL), il doit suivre une formation linguistique obligatoire. Le CECRL établit un « référentiel de compétence langagière » qui s'échelonne de A à C, chacun des niveaux étant divisé en deux. Le niveau A1 correspond à celui d'un utilisateur élémentaire, qui est capable de comprendre et utiliser des expressions familières quotidiennes, de se présenter ou présenter quelqu'un, et de communiquer de façon simple.

Le taux de prescription de formation linguistique est légèrement inférieur à 50 % et assez stable sur la période (48,9 % en 2019, 45,8 % en 2020, 47,5 % en 2021, 46,5 % en 2022, 45,8 % en 2023). Le nombre de bénéficiaires a toutefois progressé, en passant de 52 596 en 2019 à 58 582 personnes en 2023. S'il a atteint le niveau A1, une formation non obligatoire vers les niveaux A2 ou B1, d'une durée de 100 heures est proposée au signataire du Cir.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, une offre de certification est incluse dans le marché de positionnement linguistique. Elle est facturée au prorata du nombre de candidats effectivement présents à l'examen de certification. Leur nombre a plus que doublé entre 2022 et 2023 passant de 5 739 à 12 264.

2 - Les formations linguistiques

Les mandataires des marchés de formation linguistique sont pour moitié des associations (50 % pour les marchés de 2019 et de 2021), mais également des sociétés par actions simplifiée ou sociétés par actions simplifiée unipersonnelle (32 % pour les marchés de 2019, 40 % pour les marchés de 2021) ou encore, des établissements publics locaux d'enseignement (respectivement 9 % et 5 %).

Sur la base de la prescription réalisée par le positionneur linguistique et validée par l'Ofii, le prestataire de formation met en œuvre quatre parcours visant à l'acquisition du niveau A1. En fonction du nombre d'heures, ces formations s'étalent sur une durée comprise entre deux mois (pour 100 heures de formation) et un an (600 heures), ce dernier parcours étant conçu pour les non-lecteurs, non-scripteurs, peu ou pas scolarisés dans leur pays d'origine.

³² Rapport provisoire de Mme Ciuntu, rendu public le 29 septembre 2024, [Rapport provisoire IAI Formation linguistique et civique.pdf \(senat.fr\)](#)

3 - Les formations civiques

Les mandataires pour assurer ces formations sont à parts presque égales des associations (47 % en 2019, 45 % en 2021) et des sociétés par actions simplifiée, ou des sociétés à responsabilité limitée (44 % en 2019 et 45 % 2021). Elles se déroulent pendant quatre journées de six heures, organisées en deux temps :

- un premier bloc de deux jours de formation destiné à l'acquisition de connaissances pratiques sur le fonctionnement de la société française et les valeurs de la République (laïcité, égalité hommes-femmes, etc.). Ces deux journées ont lieu à un intervalle rapproché ;
- un second bloc de deux jours permettant de consolider et d'approfondir les connaissances acquises lors des deux premières journées et de les mettre en pratique au cours de la quatrième journée. Cette journée est consacrée à des ateliers pratiques de mises en situation, sur deux thèmes au choix (emploi ou « socio-culturel »).

B - Des crédits déconcentrés consacrés au même type de prestation que celles du Cir

1 - Des priorités thématiques nombreuses et évolutives

Les crédits déconcentrés financent une grande variété d'actions, allant de l'accompagnement généraliste à l'insertion par le sport ou la culture. Quatre thématiques d'intervention dominent cependant : apprentissage de la langue, appropriation des valeurs de République, accompagnement vers l'emploi et accompagnement global.

Les instructions ministérielles de 2020 et 2021 demandent de hiérarchiser les actions en faveur de l'emploi, visant à permettre :

- un meilleur recours au droit commun de l'accès à l'emploi et à la formation ;
- une meilleure employabilité des publics visés ;
- la levée des autres freins à l'emploi (mobilité, santé, garde d'enfants), avec une attention particulière aux femmes parmi les publics accompagnés.

Ces instructions précisent depuis 2021 qu'au moins 60 % des crédits déconcentrés doivent être consacrés à cette thématique. En 2022, dernière année disponible des plans nationaux d'évaluation³³, les actions en faveur de l'insertion professionnelle représentent 55 % des crédits, contre 34 % en 2021. La part des femmes représente 52 % des bénéficiaires des actions d'accompagnement vers l'emploi.

En revanche, une nouvelle priorité apparaît pour 2024, avec la réservation de 30 % des financements aux actions visant l'appropriation des valeurs de la République, l'accès au logement, la santé et la lutte contre la fracture numérique, qui représentaient une part faible des financements 2022 (5 % pour les formations civiques et 5 % pour les autres).

³³ Le plan national d'évaluation 2023 doit être disponible à l'automne 2024.

En 2022, le coût unitaire moyen était de 1 905 €, avec une dispersion importante qui s'explique par la diversité des actions financées, allant d'actions d'accompagnement généraliste (248 € par bénéficiaire en moyenne) à des actions d'accompagnement vers l'emploi plus intensives en main d'œuvre (1 415 € en moyenne)³⁴.

2 - Une coordination difficile

Au niveau central comme au niveau territorial, la question de la bonne articulation entre l'action de la DGEF et des préfetures, financée par l'action 12 du programme 104, et celle menée par l'Ofii et financée par l'action 11, se pose. Elle est d'ailleurs citée comme une difficulté à la fois dans les instructions ministérielles et dans les évaluations nationales, de même que par l'Ofii dans sa réponse écrite à la Cour (« *Force est de constater que la multiplicité des programmes qui ont pour ambition de manière hétérogène de répondre aux besoins des primo-arrivants sont pour la plupart méconnus des acteurs de terrain* »).

Le rôle de chef de file ou en tout cas de coordinateur revient au préfet ou à son représentant, le référent intégration, chargé de l'articulation entre les actions directement financées sur les crédits déconcentrés ou centraux de la DGEF, ainsi que celles relevant des directions territoriales de l'Ofii qui, de leur côté, mettent en œuvre opérationnellement le parcours d'intégration.

Cette montée en puissance des crédits déconcentrés de l'action 12 et de l'action des services déconcentrés suscite plusieurs interrogations. Les instructions ministérielles successives invitent les préfetures à « *ne pas financer des outils qui doublonneraient, notamment en matière linguistique, avec ceux déjà existants* »³⁵ ; la DGEF indique que le ministère y est attentif et s'assure qu'une évaluation de l'efficacité des formations soit faite. En outre, la présence de représentants de l'Ofii dans le jury de sélection des appels à projets devrait permettre d'éviter les doublons mais cela n'est pas systématique³⁶.

La question de l'articulation et du doublonnage avec l'action de l'Ofii se pose principalement, pour les formations civiques et linguistiques qui représentent une part prépondérante des crédits déconcentrés de l'action 12.

La DGEF met en avant le fait que les formations Cir ne couvrent pas l'ensemble des besoins et que de nombreux primo-arrivants n'en sont pas signataires (cas des étudiants, travailleurs temporaires, passeports talents, étrangers malades, etc.). La direction générale rappelle également que le niveau A1 n'est pas atteint par l'intégralité des personnes ayant suivi leur formation Cir (cf. *supra* : taux de réussite de 68 %) et que cela peut donc faire sens de proposer de poursuivre une « immersion linguistique » même après la clôture du contrat. En outre, près de la moitié des signataires du Cir sont positionnés avec un niveau de langue supérieur à A1 et ne bénéficient pas de l'offre linguistique de l'Ofii.

³⁴ Ces chiffres sont issus du bilan du Plan national d'évaluation 2022 (PNE).

³⁵ Instruction ministérielle du 17 janvier 2019.

³⁶ L'Ofii indique dans sa réponse écrite que « *les directions territoriales de l'Ofii peuvent être amenées à participer aux échanges départementaux sur les offres reçues dans le cadre des appels à projet du programme 104 sans toutefois que cela soit systématique* ».

Enfin, sur le plan pédagogique, la DGEF souligne que les formations linguistiques du Cir s'appuient sur des parcours précis et une mallette pédagogique détaillée, déployée de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, tandis que les appels à projets sur crédits déconcentrés financent majoritairement des « ateliers socio-linguistiques » qui permettent l'apprentissage de la langue par des mises en situation et des problèmes quotidiens rencontrés par des catégories spécifiques d'apprenants, de sorte que les compétences mobilisées et l'ingénierie pédagogique adoptée sont différentes³⁷.

On peut cependant s'interroger sur le poids des formations linguistiques dans le total des actions financées sur crédits déconcentrés. Ainsi, en 2022, les formations linguistiques totalisent 536 actions représentant 36 % des actions du plan national d'évaluation (PNE) contre 31 % en 2021, bénéficiant à 36 137 personnes pour environ 10,9 M€ de crédits. En 2022 toujours, les formations linguistiques financées par les services déconcentrés représentaient un quart du budget total des formations linguistiques dispensées dans le cadre du Cir. En particulier, le financement de formations linguistiques visant le niveau A1 soit exactement la même cible que celle visée par les formations de l'Ofii (mais pas nécessairement, il est vrai, pour le même public), représentait respectivement 84 et 87 % des actions en 2021 et 2022.

En outre, les services de l'État ne disposent pas des moyens suffisants pour auditer les « ateliers socio-linguistiques » et s'assurer à la fois de leur complémentarité avec les actions du Cir et de leur efficacité : seuls certains appels à projets territoriaux disposent explicitement que leurs actions de formation linguistique sont réservées au public hors Cir ; et les services déconcentrés n'ont, de toute façon, pas les moyens de s'assurer que cette disposition de l'appel à projet est effectivement respectée.

Enfin, le coût unitaire horaire des formations linguistiques est généralement (pour 59 % des actions financées) inférieur à celui du Cir qui s'établit à 7 € en moyenne du fait de la présence importante de bénévoles dans les associations bénéficiaires³⁸ mais il peut atteindre des niveaux très élevés pour certaines actions, avec 12 % des actions présentant un coût horaire par bénéficiaire supérieur à 50 €.

Les formations linguistiques financées sur crédits déconcentrés débouchent par ailleurs assez rarement sur des certifications (35 %). La DGEF vise un taux de 50 % pour l'année 2024 afin de contribuer à l'objectif ambitieux fixé par la loi du 26 janvier 2024 prévoyant l'atteinte du niveau A2 pour accéder à un titre pluriannuel (voir *infra*).

³⁷ Cette appréciation de la DGEF est difficile à évaluer. Vos rapporteurs ont assisté à des formations linguistiques Cir qui leur ont paru très orientées, elles aussi, sur les mises en situation et la vie quotidienne des apprenants.

³⁸ 47 % des actions ASL ont été dispensées, partiellement ou totalement, par des bénévoles en 2022.

Si certaines formations financées par les crédits déconcentrés peuvent être justifiées lorsqu'elles visent un public non soumis au Cir, le risque de doublon demeure élevé. La question de l'articulation entre ces actions financées par les préfetures, et celles prises en charge dans le cadre du Cir se posera de manière encore plus aiguë à l'avenir, dans un contexte où l'obligation de résultat posée par le législateur devrait conduire l'Ofii à redéfinir son offre de formations au titre du Cir (voir *infra*).

S'agissant des formations civiques, en 2022, 73 actions représentant un financement de 0,92 M€ ont bénéficié de crédits déconcentrés du programme 104 en 2022, tandis que les formations civiques dans le cadre du Cir représentaient une dépense totale de 24,7 M€ (et 9,9 M€ versées aux seules associations). Ce montant de crédits déconcentrés est resté assez modeste sur la période sauf en 2021, où ces formations ont mobilisé 5,7 M€ de crédits.

Au total, les frontières entre les actions financées par les services déconcentrés et celles relevant de l'Ofii semblent devoir être tracées plus clairement. A tout le moins, les préfetures et les directions territoriales de l'Ofii doivent veiller à la cohérence de leurs interventions.

À cet égard, la DGEF relève que la nécessité de renforcer cette cohérence par une gouvernance efficace au niveau local, en ciblant des formations complémentaires au Cir, a déjà été soulignée dans l'instruction du 8 février 2023, puis réaffirmée dans l'instruction du 26 mars 2024 ; ce message sera renforcé pour 2025. La DGEF évoque la systématisation de l'association des directions territoriales de l'Ofii à l'examen des appels à projets lancés par les préfetures, et indique étudier l'instauration sous l'égide du préfet d'un comité départemental de coordination de l'offre de formation civique et linguistique.

Le guichet unique au Portugal et en Lettonie

La Lettonie et le Portugal ont mis en place des guichets uniques où les migrants ont accès à des services liés à l'intégration. Ces guichets uniques contribuent au suivi de l'intégration en fournissant des informations sur les besoins des ressortissants de pays tiers, des données sur les personnes aidées et le type de services fournis. En Lettonie, un guichet unique fournit des informations et une assistance aux ressortissants de pays tiers. Il propose des consultations individuelles en face à face et en ligne sur l'admission, les conditions de séjour, la protection sociale, l'emploi, le système fiscal, l'éducation, la santé, le logement, etc. en letton, en anglais et en russe. Les responsabilités du guichet unique comprennent l'échange régulier d'informations avec l'administration publique, les communes, le secteur privé, les universités, les ONG et autres institutions et organisations impliquées dans l'intégration des citoyens de pays tiers.

Le guichet unique du Portugal regroupe des bureaux d'information spécialisés dans l'emploi, les réponses sociales (y compris les bureaux d'aide aux victimes, principalement pour la violence domestique), l'admission et le séjour, ainsi que des guichets fournissant des services essentiels tels que la sécurité sociale, les autorités fiscales et les registres notariés.

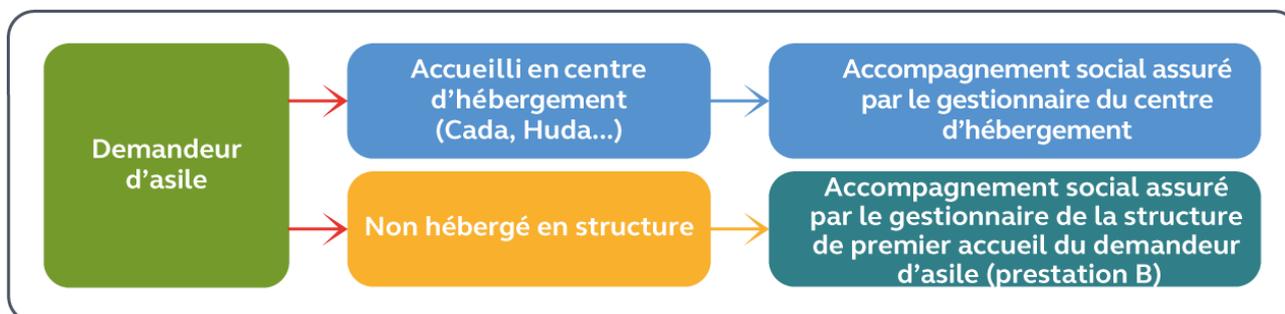
II - Des missions d'accompagnement à mieux définir dans le cadre de l'asile

Qu'ils soient hébergés dans le dispositif national d'accueil ou non, les demandeurs d'asile et les réfugiés peuvent bénéficier d'un accompagnement spécifique.

A - L'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés

L'organisation diffère selon que le demandeur est hébergé ou non :

Schéma n° 4 : l'accompagnement social des demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande



Source : Cour des comptes

1 - Des régimes juridiques différents selon les structures d'hébergement, qui influent sur le degré de prescription et de contrôle possible

Dans son enquête sur les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement³⁹, la Cour a analysé leurs cadres juridiques, et les conséquences sur leur fonctionnement et leur financement. Le dispositif national d'accueil comprend ainsi des structures d'hébergement avec deux statuts juridiques différents :

- les établissements et services sociaux et médico sociaux, encadrés dans leurs modalités de fonctionnement et de financement par le code de l'action sociale et des familles, et autorisés pour 15 ans. Seuls les centres d'accueil des demandeurs d'asile et les centres provisoires d'hébergement relèvent de cette catégorie.
- toutes les autres structures ressortent de dispositifs dits « d'urgence », quelle que soit la pérennité effective des places ou la durée d'hébergement, et qui sont financées sous le régime de subventions annuelles.

³⁹ Cour des comptes, Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, octobre 2024

La Cour a souligné que le recours à des structures d'hébergement d'urgence, offre certes une grande souplesse pour répondre aux besoins (ouverture rapide de places, et engagement annuel contrairement aux 15 ans d'autorisation des ESSMS), mais ne permet pas à l'État financeur, ni de définir précisément la nature et le niveau de service attendu, ni de contrôler de près sa mise en œuvre et donc de s'assurer de sa qualité. En effet, le régime de la subvention à l'issue d'un appel à projets suppose que le financeur ne soit pas à l'origine du projet, ce qui limite en principe sa capacité à en définir le contenu de manière très précise⁴⁰.

Cette problématique identifiée dans le cadre de l'hébergement se retrouve à l'identique pour ce qui concerne l'accompagnement social des publics de l'asile et de l'immigration en centre d'hébergement : l'État n'a en principe pas la possibilité de définir précisément ni de contrôler (voir *infra*) la mise en œuvre des prestations.

Les structures d'hébergement du DNA sont prioritairement destinées à certains publics, en fonction de l'état d'avancement de leur demande d'asile :

- les personnes qui souhaitent déposer une demande d'asile ou qui viennent de le faire sont plutôt orientées vers les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), structures d'accueil de premier niveau (5 825 places ouvertes en 2023),
- les demandeurs d'asile sont censés être hébergés pendant la durée d'instruction de leur dossier dans les Cada (48 947 places ouvertes en 2023), et les demandeurs d'asile sous procédure Dublin dans les hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (Huda) (46 683 places ouvertes en 2023), et les programmes d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (5 351 places ouvertes en 2023),
- les réfugiés les plus vulnérables doivent être accueillis dans les centres provisoires d'hébergement (CPH), afin de préparer au mieux leur sortie du dispositif d'accueil (10 868 places ouvertes en 2023).

Toutefois, les Cada et les Huda, qui représentent le cœur du dispositif d'accueil, sont susceptibles d'accueillir des demandeurs d'asile, mais aussi de poursuivre l'hébergement de ces mêmes personnes jusqu'à six mois après l'obtention du statut de réfugié, et jusqu'à un mois après le refus de la demande d'asile. Tous ces publics peuvent donc y être hébergés (cf. annexe 5).

2 - Des orientations nationales centrées sur les créations et la gestion des places en structure d'hébergement et où la question de l'accompagnement est secondaire

Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés (Snadar) pour la période 2021-2023 vise à adapter la politique d'accueil et d'hébergement au contexte migratoire. Le schéma constate les fortes disparités territoriales de la demande d'asile, avec une concentration importante en Île-de-France. Selon les chiffres des rapports d'activité

⁴⁰ La loi dispose que si l'autorité publique peut contribuer au financement de l'action des associations par l'intermédiaire de subventions, « ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires ». Cette nécessité d'une origine privée du projet pour permettre une subvention est de nouveau précisée par l'annexe 1 de la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : « l'attribution d'une subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité publique ».

de l'Ofii, les flux de demandes dans les guichets uniques des demandeurs d'asile franciliens représentent plus de 40 % du total national pendant la période sous revue. Constatant un taux d'hébergement variable entre les régions, le schéma prévoit un rééquilibrage national. Les agents dans les guichets uniques peuvent ainsi leur proposer des hébergements dans des régions moins en tension que l'Île-de-France.

Pendant la période sous revue, les circulaires sur la gestion du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale ont relayé les objectifs du schéma national d'accueil. Adressées chaque année aux préfets de région et de département, ces orientations évoquent largement la structuration, l'augmentation et l'optimisation du parc d'hébergement, le rééquilibrage territorial des accueils, la vigilance nécessaire sur les taux d'occupation induite... Ces sujets représentent la première préoccupation dans le contexte de montée en charge rapide et importante des besoins.

Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés mentionne certes, mais au second plan, les thématiques de l'accompagnement social en vue de faciliter l'accès aux droits, notamment pour améliorer l'affiliation à la protection universelle maladie, ou la délivrance des titres de séjour. Les circulaires font également état, dans une moindre mesure par rapport aux enjeux d'optimisation des places, de la qualité de l'accompagnement à proposer aux personnes hébergées.

Elles mettent l'accent sur la prise en charge des réfugiés les plus vulnérables, et rappellent l'importance pour ces derniers d'accéder à un logement pérenne.

La circulaire pour l'année 2022 évoque explicitement les accompagnements sociaux dans le dispositif national d'accueil, l'importance des formations des équipes dans le champ de l'accès au logement des réfugiés, et la prise en compte de leurs vulnérabilités.

Enfin, des comités de pilotage stratégiques sur l'asile se sont tenus sous l'égide de la DGEF avec les principales associations et les acteurs du champ (Ofii, Ofpra, etc.), afin de suivre la mise en œuvre du schéma. De la même façon, ils ont traité prioritairement des questions autour de l'hébergement, et, dans une moindre mesure, des sujets d'amélioration de l'accompagnement évoqués précédemment. La DGEF s'attache corrélativement à suivre particulièrement les indicateurs en lien avec les questions d'hébergement.

Comme pour l'accompagnement des demandeurs d'asile, les orientations de la DGEF en matière d'hébergement généraliste traitent essentiellement des conditions d'accueil, et la question de l'occupation des places. Le volet qualitatif de l'hébergement des bénéficiaires de la protection internationale est bien présent mais moins développé, et se concentre sur l'accès aux droits mais aussi l'accès au logement et à l'emploi.

3 - L'accompagnement social en structure d'hébergement des demandeurs d'asile : un dispositif à préciser dans les limites du statut juridique des centres

Les prestations d'accompagnement des demandeurs d'asile en centre d'hébergement ont été décrites par des cahiers des charges définis par arrêté et par les appels à projet pour créer les places, avec, pour les structures financées par subvention (centres d'accueil et d'examen des situations, hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile), un degré de précision qui, en cohérence avec l'analyse faite dans le rapport précité sur le pilotage par l'État des opérateurs

d'hébergement, est parfois incompatible avec la règle selon laquelle l'autorité qui verse une subvention ne saurait être à l'origine du projet porté par un prestataire privé. L'analyse de ces documents fait apparaître plusieurs constats :

- les prestations d'accompagnement sont identiques entre les centres d'accueil des demandeurs d'asile et les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile et concernent les mêmes publics, mais les taux d'encadrement des hébergés diffèrent,
- la qualification des personnes qui doivent réaliser les accompagnements n'est pas définie précisément dans la plupart des structures d'hébergement.

a) Des taux d'encadrement différents dans les structures, des prestations uniformisées

Les centres d'accueil et d'examen des situations, comme le précise l'arrêté de janvier 2021, proposent un accueil d'un mois maximum aux personnes souhaitant demander l'asile ou en cours de demande. Ils sont chargés de les accompagner dans leurs démarches administratives et juridiques (information sur la procédure d'asile, lien avec la préfecture, aide à l'introduction de la demande d'asile) avec un taux d'encadrement d'un équivalent temps plein travaillé (ETPT) pour 15 personnes hébergées. Un accompagnement sanitaire et social (ouverture des droits sociaux, réalisation d'un diagnostic social, information sur le système de santé) est également prévu.

En ce qui concerne les centres d'accueil des demandeurs d'asile, le cahier des charges fixé par un arrêté de 2019 évoque un taux d'encadrement d'un ETPT pour 15, à un ETPT pour 20 personnes hébergées, dès lors que les prestations du cahier des charges sont mises en œuvre. L'accompagnement administratif et juridique doit soutenir les demandeurs d'asile dans leurs démarches devant l'Ofpra :

- élaboration du dossier de demande,
- appui à la traduction du récit,
- soutien au renouvellement de l'attestation de la demande d'asile auprès de la préfecture.

Les gestionnaires d'hébergement doivent également proposer un accompagnement sanitaire et social :

- ouverture des droits sociaux (affiliation à la protection universelle maladie),
- démarches de scolarisation des mineurs hébergés,
- accès aux services de santé, organisation d'une visite médicale, évaluation des vulnérabilités des personnes hébergées...

Le cahier des charges fixé par l'arrêté de 2019 relatif aux hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile n'évoque aucun taux d'encadrement des personnes hébergées, contrairement aux CAES et aux centres d'accueil des demandeurs d'asile. Il mentionne pourtant les mêmes prestations d'accompagnement à mettre en œuvre : administratif et juridique, sanitaire et social. La DGEF a précisé que ce sont les appels à projets locaux pour l'ouverture de places d'Huda sur les territoires qui mentionnent le taux d'encadrement, qui est d'un équivalent temps plein travaillé pour 20 à 25 personnes hébergées. Le taux d'encadrement en Huda est donc le moins favorable de toutes les structures d'hébergement.

Des accompagnements sont prévus par les cahiers des charges des Cada et des Huda, pour organiser la sortie des personnes hébergées du dispositif national d'accueil. Ainsi, les réfugiés doivent être appuyés pour l'ouverture de leurs droits sociaux, d'un compte bancaire, pour l'inscription au service public de l'emploi, l'accès au logement pérenne. Pour les plus vulnérables d'entre eux, l'orientation vers un centre provisoire d'hébergement est proposée. En ce qui concerne les personnes déboutées, l'opérateur les informe sur les dispositifs d'aide au retour, mais aussi sur la possibilité de réexamen de leur demande.

b) Des prestations renforcées, pour tenir compte de la vulnérabilité des publics réfugiés

Des centres provisoires d'hébergement (CPH) se sont développés ces dernières années, et proposent un accueil dédié aux réfugiés. Ils relèvent de la catégorie des établissements et services sociaux et médico sociaux et font partie du dispositif national d'accueil. Les CPH ne sont pas destinés à héberger tous les demandeurs d'asile qui obtiennent une protection, mais les plus vulnérables d'entre eux, qui ont besoin d'un accompagnement renforcé. Il s'agit en particulier des personnes qui ne sont pas en capacité de vivre dans un logement autonome, des jeunes de moins de 25 ans sans ressources, des personnes présentant un handicap physique ou psychologique. L'Ofii décide l'admission en CPH, après consultation du directeur de centre.

Contrairement aux centres d'accueil et d'examen des situations, centres d'accueil des demandeurs d'asile et hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile, il n'existe pas de cahier des charges fixé par arrêté pour les centres provisoires d'hébergement⁴¹. Cette situation semble paradoxale s'agissant d'établissements sociaux. Les appels à projets pour la création des places, lancés en tant que de besoin, définissent les attendus en matière d'hébergement et d'accompagnement social et vers l'emploi. Après avoir choisi le gestionnaire du centre, l'État conclut une convention, qui doit être conforme à une convention type, déterminée par un décret de 2016. Celle-ci fixe les missions du gestionnaire, en particulier pour l'accès aux droits fondamentaux des réfugiés, aux prestations et aux allocations. Le gestionnaire doit également accompagner les réfugiés vers l'accès aux soins, ainsi que vers l'insertion par l'accès à l'emploi ou la formation professionnelle, vers le logement, les formations linguistiques et le soutien à la parentalité. Les réfugiés sont hébergés pendant une durée de 9 mois, qui peut être prolongée à titre exceptionnel par période de trois mois.

La convention type précise le taux d'encadrement d'un ETPT pour 10 personnes hébergées, ce qui constitue le *ratio* le plus avantageux de toutes les structures d'hébergement du dispositif national d'accueil, et est cohérent avec les difficultés particulières de ces publics. Elle indique que la moitié au moins des personnels sont des travailleurs sociaux attestant des qualifications professionnelles requises.

⁴¹ Interrogée sur la question, la DGEF précise que ni le Ceseda, ni le CASF ne prévoient la mise en œuvre d'un cahier des charges pour les centres provisoires d'hébergement.

*c) Des normes en matière de qualifications des professionnels
en charge de l'accompagnement social peu précises*

Le cahier des charges des centres d'accueil et d'examen des situations indique que le personnel de ces structures doit comprendre au moins 50 % d'ETPT avec « *les qualifications professionnelles requises* » pour réaliser les accompagnements sociaux, sans pour autant indiquer leur nature.

Pour les centres d'accueil des demandeurs d'asile, le cahier des charges ne précise pas d'avantage les qualifications requises pour réaliser cet accompagnement social, et se contente d'évoquer « *les professionnels* » des structures. Il n'évoque pas non plus de taux minimal d'intervenants sociaux. La DGEF indique qu'il faut se référer au décret n° 2015-1898 du 30 décembre 2015 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'État, pour trouver des normes en matière de qualifications des professionnels. Elle cite l'article 9 de la convention annexée au décret, qui évoque un taux d'encadrement « *d'un ETPT pour un minimum de 15 personnes accueillies (...) dont 50 % au moins sont des travailleurs sociaux attestant des qualifications professionnelles requises.* » Les qualifications en question ne sont pas précisées.

Pour les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile, le cahier des charges se contente d'évoquer « *les professionnels* » des structures, sans mentionner de taux minimal d'intervenants sociaux. Cependant, dans les appels à projets pour l'ouverture de places en Huda consultés lors de l'instruction, la nécessité de compter « *au moins 50 % d'intervenants sociaux qualifiés* » parmi les agents des structures est précisée. Ces appels à projet ne fournissent pas plus d'indications que les cahiers des charges précités sur les qualifications requises pour la mise en œuvre des accompagnements.

La situation dans les centres provisoires d'hébergement est différente, avec davantage de précisions concernant les qualifications des intervenants sociaux. L'appel à projet⁴² complète la convention type précitée, en indiquant qu'il est nécessaire de « *détenir un diplôme de niveau III en travail social (conseiller en économie sociale familiale, éducateur spécialisé, moniteur éducateur, DUT carrières sociales etc.) ou un diplôme de l'enseignement supérieur de niveau II (licence, licence professionnelle)* ». Or, depuis la réforme des formations en travail social de 2018, les diplômes d'État de conseiller en économie sociale familiale et d'éducateur spécialisé sont devenus des diplômes de niveau II (formations accessibles après un BTS et le bac, de grade licence), alors que celui de moniteur éducateur est resté de niveau III (formations accessibles sans diplôme). Ces diplômes en travail social ne sont donc plus de niveau équivalent. Interrogée, la DGEF a indiqué que la révision du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile sera l'occasion d'actualiser ces éléments.

Les associations disposent donc d'une grande marge d'appréciation pour leurs recrutements. Celles qui ont été rencontrées au cours de l'enquête ont fait part de leurs difficultés à embaucher des travailleurs sociaux diplômés d'État. Elles se tournent prioritairement vers des profils plutôt jeunes, polyglottes, avec une spécialisation juridique (en droit international), ou humanitaire pour les interventions auprès des publics.

⁴² Avis d'appel à projets pour la création de 1 000 places en centres provisoires d'hébergement en 2023.

Au total, tant la qualification des intervenants que les taux d'encadrement sont définis avec un degré de précision décorrélé avec ce que permet en réalité leur mode de financement. De plus, ils le sont sans que les métriques utilisées ne s'appuient sur une réflexion explicite sur les tâches attendues, leur contenu et les compétences nécessaires pour les exercer. S'il n'est certainement pas nécessaire que 100 % des intervenants soient travailleurs sociaux, la proportion attendue et la qualification de ceux qui ne disposent pas de ce diplôme devraient être définies dans tous les cas sur la base d'une telle analyse. De même, si les taux d'encadrement peuvent varier selon l'intensité de l'accompagnement dispensé en fonction du type de structure, les distinctions gagneraient à être objectivées sur la base d'une définition plus fine de la prestation attendue.

Pour autant, une fois encore, le recours à un financement par subvention rend plus difficile, pour une partie des structures concernés, l'édiction de normes aussi précises. Cet écueil sera surmonté si la recommandation faite par la Cour par ailleurs consistant à convertir en établissements et services sociaux et médico sociaux les structures d'hébergement pérennes est appliquée.

B - L'accompagnement social par les associations des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés

1 - Un pilotage peu développé de l'accompagnement par les structures de premier accueil des demandeurs d'asile

Concernant les orientations nationales, le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés traite des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés dans le dispositif national d'accueil. Il ne s'applique donc pas aux autres personnes. Il évoque cependant, de façon succincte, l'accompagnement réalisé en structures de premier accueil des demandeurs d'asile pour les personnes non hébergées, sans toutefois fixer des objectifs spécifiques.

Pendant la période sous revue, deux contrats d'objectifs et de performance (Cop) 2017-2020 et 2021-2023 ont été mis en œuvre entre l'Ofii et sa tutelle. Ils formalisent les objectifs stratégiques attachés aux missions de l'office. Ainsi, en ce qui concerne plus spécifiquement les Spada, pendant la période du Cop 2017-2020, l'Ofii devait améliorer les conditions d'accès des demandeurs d'asile à leurs droits. Il s'agissait d'harmoniser les modalités de réalisation des prestations par les opérateurs, mais aussi de contribuer à assurer l'accès effectif des demandeurs d'asile en guichet unique dans les délais prévus par la loi. Les seules orientations spécifiques sur l'accompagnement social des demandeurs d'asile en Spada sont donc celles du marché public précité.

2 - Des imprécisions concernant les compétences requises pour réaliser l'accompagnement social

Les demandeurs d'asile⁴³ et les réfugiés non hébergés dans une structure du dispositif national d'accueil peuvent bénéficier d'un accompagnement social réalisé dans le cadre des structures de premier accueil des demandeurs d'asile. Comme indiqué précédemment, ces structures sont celles qui accueillent, en premier lieu, l'ensemble des personnes qui ont l'intention de déposer une demande d'asile, et qui les orientent vers les guichets uniques des demandeurs d'asile.

En application de l'article L 550-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'Ofii a délégué à des associations la réalisation de l'accueil de premier niveau et de l'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés dans le dispositif national d'accueil, par le biais de deux marchés publics successifs pendant la période sous revue, en 2019 et 2022. Chacune de ces structures est gérée par une seule association, responsable d'exécuter l'ensemble des prestations prévues au marché. En 2022, le maillage territorial a été renforcé avec six nouvelles implantations, pour un total de 68 structures.

Les cahiers des charges particulières du marché 2019 et 2022 décrivent avec précision les publics concernés, mais également les prestations attendues des associations.

Pourtant, ils n'évoquent à aucun moment les qualifications requises, en particulier pour exercer les missions d'accompagnement social, ni le taux d'encadrement. Ils sont donc moins prescriptifs que les cahiers des charges et appels à projet pour les structures d'hébergement, qui peuvent indiquer des niveaux de diplôme (la notion de taux d'encadrement étant moins pertinente dès lors qu'il n'y a pas d'hébergement). Les normes d'intervention entre les structures de premier accueil des demandeurs d'asile et les centres d'hébergement ne sont donc pas alignées, alors même que les publics sont identiques, et que la passation d'un marché permet de définir précisément les attendus en la matière.

La DGEF a indiqué qu'un travail est engagé pour l'harmonisation des compétences requises en matière d'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés. Elle envisage notamment le développement d'un kit de formation à destination des intervenants sociaux nouvellement recrutés, dans la perspective du Pacte européen sur l'immigration et asile, du 14 mai 2024, applicable en juin 2026. Ce kit ne saurait cependant se substituer à une définition des niveaux de diplôme attendus, étant par ailleurs entendu qu'il n'est pas nécessaire que tous les intervenants d'une implantation soient au même niveau de diplôme.

Ainsi, que le bénéficiaire soit hébergé ou non, si les prestations attendues sont bien définies, il n'existe pas de référentiel des tâches qui permette d'objectiver les taux d'encadrement retenus et d'harmoniser la manière dont le service est rendu. Un tel référentiel serait utile pour étudier la faisabilité d'une tarification des prestations.

⁴³ Il est également nécessaire de préciser que les demandeurs d'asile peuvent débiter leur accompagnement social en structures de premier accueil des demandeurs d'asile, en attendant d'être orienté vers centre d'hébergement. Le gestionnaire d'hébergement prend alors le relais pour les prestations d'accompagnement.

La DGEF observe que la refonte des cahiers des charges est en cours, et pourra intégrer un tel référentiel ; elle s'interroge sur les effets pervers d'un mécanisme de tarification « à l'acte », au regard des exemples observés sur d'autres politiques publiques.

3 - Le déploiement des plateformes *Agir* en remplacement des structures de premier accueil des demandeurs d'asile pour l'accompagnement des réfugiés

a) Le programme Agir : un accompagnement global renforcé

Comme indiqué précédemment, ce sont les 68 structures de premier accueil des demandeurs d'asile qui accompagnent les réfugiés non hébergés dans le dispositif national d'accueil, au titre de la prestation C du marché conclu avec l'Ofii. Les dépenses pour la prestation C se sont élevées en 2023 à 4,2 M€ selon l'Ofii. Selon la DGEF, le coût de l'accompagnement social par réfugié était de 422 € cette même année, ce qui représenterait donc environ 10 130 réfugiés bénéficiaires.

Cependant, cette prestation est vouée à disparaître, au profit de l'accompagnement proposé dans les plateformes du programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés (*Agir*), depuis 2022. Ce programme est inspiré de l'expérience « *Accelair* » conduite par *Forum Réfugiés* dans la région lyonnaise depuis 2002, qui a accompagné 13 000 réfugiés vers l'emploi, la formation et le logement dans une approche globale de l'intégration. Cette expérience, qui a pris fin en juin 2023, a fait l'objet d'une évaluation positive conduite en 2019 par l'association, sur les cohortes 2013, 2015 et 2017.

Le programme *Agir*, centré sur l'accompagnement vers l'accès aux droits, l'emploi et le logement, repose sur la mise en place dans chaque département métropolitain d'une plateforme gérée par un prestataire⁴⁴. Il a pour objectif de conduire au moins 60 % des bénéficiaires vers l'emploi ou la formation et 80 % vers le logement, à l'issue des 24 mois d'accompagnement global.

Les réfugiés sont éligibles au programme s'ils répondent à des critères relatifs :

- à la date d'obtention de la protection internationale. Le bénéfice d'*Agir* intervient l'année de l'obtention du statut, et l'année suivante, et ne concerne donc pas les plus anciens réfugiés ;
- à la signature du Cir. L'Ofii oriente les réfugiés éligibles (volontaires, majeurs et mineurs de plus de 16 ans) vers le programme lors de l'entretien de signature du Cir, et leur remet une convocation pour un rendez-vous auprès de l'opérateur ;
- à la domiciliation. Les réfugiés doivent être domiciliés et résider dans un département où le programme est déployé. Dans la mesure où ils bénéficient d'un accompagnement global, les réfugiés hébergés en CPH ne peuvent accéder au programme.

En avril 2024, depuis le début des ouvertures des plateformes *Agir*, 22 000 réfugiés ont été orientés vers ce dispositif. En 2022 et 2023, ce sont au total 117 000 personnes qui avaient obtenu le statut de réfugié.

⁴⁴ Les marchés attribués jusqu'à présent l'ont tous été à des associations.

L'entrée effective dans le programme se réalise au moment du premier entretien, qui s'articule autour de l'accès aux droits, au logement et à l'emploi. Un contact régulier, physique ou à distance est maintenu avec les réfugiés au moins tous les deux mois. L'accompagnement prend fin sous deux conditions cumulatives : l'accès à un logement pérenne et l'accès à une formation qualifiante ou à un emploi durable (contrat à durée indéterminée ou contrat à durée déterminée d'au moins six mois).

b) Des enjeux d'articulation entre les dispositifs

L'enjeu de coordination entre les acteurs et les dispositifs en faveur des réfugiés est central. Il constitue d'ailleurs la deuxième prestation attendue dans le cadre du marché : appui à la coordination des acteurs locaux. Il apparaît que, dans un certain nombre de situations, le réfugié continue à être accompagné par différentes institutions. En outre, les délais qui s'étirent entre la fin du versement de l'allocation aux demandeurs d'asile (elle cesse d'être versée au terme du mois qui suit l'obtention du statut), la signature du Cir et l'orientation vers la plateforme *Agir* pour l'ouverture des droits sociaux peuvent conduire à des situations de rupture de droits, selon certains acteurs rencontrés. Une attention particulière devrait donc être apportée aux situations des personnes non hébergées dans le dispositif national d'accueil se trouvant dans une telle situation.

Deux guides pratiques de plus de 80 pages ont été publiés en 2022 et en 2024, afin de préciser, et d'actualiser le programme. En particulier, ils s'attachent à délimiter les contours avec les autres mesures pour les réfugiés, et notamment avec les dispositifs qui ne peuvent être compatibles avec *Agir* :

- les accompagnements prévus dans les CPH : le dispositif d'accompagnement *Agir* n'a pas vocation à être mobilisé en même temps que celui proposé dans les CPH. Les réfugiés peuvent cependant être orientés vers *Agir* après neuf mois de prise en charge en CPH, s'ils ne disposent pas à ce moment-là d'un logement et d'un emploi pérennes ;
- l'accompagnement par les opérateurs de structures de premier accueil des demandeurs d'asile. Dès le déploiement d'*Agir* dans un département, la direction territoriale de l'Ofii compétente notifie à la Spada l'arrêt des nouvelles prises en charge dans le cadre de l'accompagnement des réfugiés non hébergés (dite prestation C).

En outre, un certain nombre d'autres accompagnements des réfugiés sont censés pouvoir s'articuler avec *Agir* :

- l'accompagnement dans les structures d'hébergement des demandeurs d'asile. Les gestionnaires du DNA restent référents de proximité des réfugiés qui sont autorisés à se maintenir dans leurs structures. Ils doivent communiquer avec l'opérateur *Agir* sur l'état des démarches entreprises en matière d'accès aux droits ;
- l'accompagnement des acteurs du service public de l'emploi (SPE⁴⁵). L'opérateur *Agir* ne se substitue pas aux accompagnements des acteurs du SPE, mais intervient en appui. Il doit se mettre en contact avec eux pour identifier les modalités d'accompagnement les plus pertinentes en termes de niveau de langue, de problématiques d'accès aux droits ;

⁴⁵ Les organismes référents en charge de l'accompagnement au sens de la loi plein emploi sont notamment France Travail, les missions locales, Cap emploi, les Conseils départementaux pour les bénéficiaires du RSA.

- l'accompagnement par le conseil départemental des réfugiés bénéficiaires du revenu de solidarité active les plus éloignés de l'emploi : comme pour les autres acteurs du SPE, l'accompagnement d'*Agir* ne se substitue pas à celui du conseil départemental, mais intervient en subsidiarité ;
- l'accompagnement intégré du programme *Hope*. Ce programme est porté par l'agence pour la formation professionnelle des adultes et co-piloté par le ministère de l'intérieur et le ministère du travail. Il propose un accompagnement socioprofessionnel vers l'emploi et le logement, avec un hébergement, un accompagnement social et une formation en un même lieu : le centre Afpa. Les réfugiés sont rémunérés et peuvent y accéder pour une durée de neuf mois dès que le niveau A1 de français est acquis. En attendant le déploiement complet d'*Agir* dans tous les départements, l'Ofii oriente seul les réfugiés vers Hope. L'opérateur *Agir* demeure le référent du réfugié, et est informé des démarches entreprises lors de contacts réguliers.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans le champ de l'intégration, les associations interviennent au titre du contrat d'intégration républicaine géré par l'Ofii dans plusieurs domaines où elles sont le type d'acteur majoritaire : le positionnement linguistique et la certification, les formations civiques et linguistiques.

Il existe toutefois d'autres crédits dévolus à l'intégration, à la main de la DGEF et des préfectures. Ils financent notamment des actions de formation linguistique, pour l'atteinte du même niveau que dans le cadre du Cir, versés eux aussi majoritairement à des associations. Ces différentes actions s'adressent pour partie aux mêmes publics, pour des visées identiques, et font parfois intervenir les mêmes prestataires, avec une coordination parfois limitée.

Dans le cadre de la politique de l'asile, les dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés sont définis au moyen de cahier des charges, et appels à projet des structures.

L'analyse de ces missions fait apparaître certaines imprécisions, en particulier sur leur nature et sur les compétences requises pour les réaliser. Un travail autour d'une définition de l'accompagnement permettrait d'objectiver ces compétences et les taux d'encadrement des personnes hébergées, qui varient d'un type de structure à l'autre d'une manière peu argumentée ; un référentiel des tâches pourrait également constituer une base pour l'établissement d'un tarif spécifique en veillant à en maîtriser les effets non souhaités. L'État sera d'autant plus légitime à réaliser ce travail dans les établissements qui ne fonctionnent pas sous le régime de la subvention.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- 2. élaborer un référentiel unique de tâches afin de mieux encadrer les dépenses et la qualité de l'accompagnement social des personnes hébergées dans le dispositif national d'accueil, et réfléchir à une tarification adaptée (ministère de l'intérieur) ;*
 - 3. définir de façon harmonisée et plus précise les compétences requises pour accompagner les demandeurs d'asile et les réfugiés, qu'ils soient ou non hébergés dans le dispositif national d'accueil (ministère de l'intérieur, Ofii).*
-

Chapitre IV

Un contrôle des associations inégal, à renforcer dans le champ de l'asile

Les contrôles sur les associations bénéficiaires de financements sont diversement exercés. Dans le domaine de l'intégration, pour les prestataires du contrat d'intégration républicaine, l'Ofii a développé une démarche rigoureuse d'audit qui lui permet de contrôler régulièrement ses prestataires. En revanche, les associations qui bénéficient des crédits d'intégration gérés par les préfetures, ne sont contrôlées qu'occasionnellement. Dans le champ de l'asile, ce sont les questions liées à l'hébergement qui sont les thématiques de contrôle prioritaires : gestion et création de places, taux de présence induite dans le dispositif national d'accueil. Les opérateurs d'hébergement sont cependant rarement contrôlés sur place par les services de l'État, malgré les différents dispositifs prévus.

I - Un contrôle satisfaisant des prestataires du contrat d'intégration républicaine, un suivi lacunaire des associations bénéficiaires des crédits déconcentrés

L'Ofii a développé une démarche rigoureuse d'audits de ses prestataires dans le cadre du contrat d'intégration républicaine, tandis que le contrôle des associations bénéficiaires des crédits déconcentrés d'intégration est lacunaire. Des changements importants dans l'organisation des formations linguistiques sont en cours d'examen, en application de la loi du 26 janvier 2024.

A - Un contrôle satisfaisant des prestataires du contrat d'intégration républicaine engagé par l'Ofii

Le contrôle des prestations est assuré par l'Ofii depuis la mise en œuvre des marchés « intégration » en 2007. Il se traduit, en amont, par la validation des CV des formateurs par la direction territoriale pour s'assurer du respect des exigences du cahier des charges et, en cours d'exécution de la prestation, par l'organisation de réunions de suivi tous les deux mois entre la direction territoriale de l'Ofii et le mandataire. Depuis 2022, tout nouvel organisme formateur fait l'objet d'un audit dans les deux mois suivant sa prise de fonction.

En outre, les prestataires font l'objet d'audits réalisés par les directions territoriales ainsi que, depuis 2016, par les auditeurs de la Mission Contrôle Interne et Audit (MCIA) de l'Ofii. Cette mission comprend quatre agents. Elle est chargée de la formation des auditeurs polyvalents des directions territoriales (environ 60 d'entre eux sont chargés d'auditer les prestataires du contrat d'intégration républicaine). Elle s'appuie sur un logiciel de gestion des risques (BCM Soft) et sur une carte des risques qui comprend 14 risques et 50 actions couvrant tout le spectre de l'action de l'Ofii.

Le nombre d'audits à réaliser annuellement est fixé par le contrat d'objectif et de performances de l'Ofii. L'office a réalisé 261 audits en 2022 et 291 audits en 2023. Les prestataires sont audités sur la base de sept grilles d'évaluation issues des marchés et portant à la fois sur les moyens matériels et la qualité de l'accueil en présentiel (locaux, accessibilité, etc.), les moyens humains, la qualité de la formation et de la pédagogie, le suivi administratif et financier. Le taux de prestations non conformes et à revoir est plus faible pour les formations civiques que pour les formations linguistiques, mais significatif (respectivement 24 et 33 % en 2023).

En cas de résultats non satisfaisants lors du premier audit, un rapport est envoyé au prestataire indiquant les manquements et un délai de remédiation ; une contre-visite est ensuite effectuée afin de vérifier si les prescriptions ont bien été mises en œuvre. Si ce n'est pas le cas, un courrier de mise en demeure est transmis au prestataire. Si aucune amélioration n'est constatée, un dossier est constitué pour la mise en œuvre de pénalités, de deux types :

- pour retard, qu'il s'agisse du retard dans l'envoi des convocations, du retard dans l'entrée en formation ou encore d'une exécution de la prestation de formation dans un délai supérieur à celui du Cir (24 mois) ; les pénalités ne peuvent excéder 10 % du bon de commande ;
- pour mauvaise exécution : elles visent des manquements répétés ou d'une gravité particulière et n'ayant pas été corrigés malgré une mise en demeure ; ou encore un intervenant en poste malgré la non validation de son CV par l'Ofii ; là aussi les pénalités ne peuvent excéder 10 % du bon de commande.

En pratique, les pénalités sont rares⁴⁶ et, en outre, récentes puisque les marchés antérieurs à 2022 n'en prévoyaient pas. En revanche, il a été vérifié lors de visites de terrain que les associations sont auditées régulièrement par la direction territoriale de l'Ofii ou, plus rarement, par une direction territoriale d'un autre territoire dans le cadre de « visites mystère ».

B - L'évaluation des formations du Cir : une efficacité difficile à établir

Comme évoqué ci-dessus, le présent rapport n'avait pas pour objet d'évaluer en propre l'efficacité du Cir. Il se limite donc à rappeler le cadre de cette évaluation telle qu'elle est pratiquée par les acteurs, ce sujet faisant par ailleurs précisément l'objet d'un très récent rapport du Sénat précité.

⁴⁶ Dans le cadre des marchés de formations civiques, pour le lot 6 (Hauts-de-France) 30 516 € de pénalité pour un montant initial du marché de 2 704 775 € et dans le cadre des marchés de positionnement linguistique et certification, pour le lot 12 (Paris) pénalité de 3 816 € pour un montant initial du marché de 541 685,27 €.

1 - Les formations linguistiques : des taux d'atteinte éloignés de la cible, malgré l'allongement des durées

Le niveau linguistique et les conditions d'apprentissage du français sont suivis par l'Ofii depuis la signature du contrat d'intégration républicaine, qui donne lieu à une évaluation du niveau linguistique initial, jusqu'à la fin de la formation linguistique.

Comme déjà souligné, parmi les bénéficiaires des formations, la part de ceux suivant des formations longues sur la période, de 400 ou 600 heures, a augmenté continûment pour représenter 53 % des bénéficiaires en 2023 contre 43 % en 2019, tandis que les stagiaires bénéficiant de 100 ou 200 heures représentaient symétriquement 57 % du total en 2019 et 47 % en 2023.

Tableau n° 17 : types de parcours prescrits en % des formations linguistiques

Prescription	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
100 h	21,3 %	19,2 %	19 %	19,4 %	18,8 %	- 2,5 pt
200 h	35,6 %	30,9 %	28,5 %	28,3 %	28,0 %	- 7,6 pt
400 h	31,6 %	39,1 %	39,9 %	32,3 %	34,2 %	+ 2,6 pt
600 h	11,5 %	10,8 %	12,6 %	20,0 %	19,0 %	+ 7,5 pt

Source : réponses de l'Ofii au questionnaire de la Cour des comptes

Cette évolution résulte directement du profil des signataires, avec une montée en charge des réfugiés parmi ceux-ci et un profil de signataires moins diplômés que par le passé.

Les réfugiés représentent 46 % des orientations linguistiques alors qu'ils ne sont que 30 % des signataires du Cir. En effet, le taux de prescription de ces formations est beaucoup plus élevé pour les réfugiés (70,8 % en 2023), plus éloignés de la langue et de la culture françaises. Les étrangers issus de l'immigration économique ou du regroupement familial se voient plus rarement prescrire une formation linguistique (respectivement 32,3 et 35,8 % en 2023) car généralement issus de pays francophones.

Les orientations des réfugiés sont réalisées sur des parcours plus longs, 61 % d'entre eux suivant des formations de 400 ou 600 heures, tandis que les étrangers issus de l'immigration économique ou du regroupement familial ne sont que 48 et 46 % dans ce cas.

Le taux d'atteinte du niveau A1 a évolué comme suit :

Tableau n° 18 : taux d'atteinte du niveau A1

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
A1 acquis	22 250	19 334	26 680	16 067	30 686	+ 37,9 %
Taux d'atteinte (%)	67	74	76	67	68	+ 1 pt

NB : Le taux d'atteinte est calculé à partir du nombre d'évaluations réalisées au cours d'une année et est donc décorrélé du nombre de prescriptions.

Source : réponses de l'Ofii

La baisse constatée en 2022 et 2023 est consécutive à la mise en place de nouvelles modalités d'évaluation des acquis, se voulant plus exigeantes par rapport aux précédentes. Le taux d'atteinte est fonction de plusieurs paramètres :

- le niveau de scolarisation du signataire : avec un taux d'atteinte de 85 % pour les diplômés du supérieur contre 43 % pour les non scolarisés ;
- l'âge de l'apprenant : plus celui-ci est élevé, plus le taux d'atteinte diminue, avec un décrochage réel sur les tranches d'âge au-delà de 45 ans (60 % pour les 46-65 ans et 40 % pour les plus de 65 ans) tandis que les apprenants de 16 à 45 ans ont des taux d'atteinte voisins de 70 % ;
- le statut du signataire : les réfugiés, moins scolarisés et plus éloignés de la langue française, ont des taux d'atteinte plus faibles (63 %) que les étrangers issus de l'immigration économique (74 %) ou du regroupement familial (71 %).

Au total, la cible à 80 % fixée dans les indicateurs de performance du programme 104 pour 2023 est volontariste, au regard du profil de scolarisation des personnes entrant dans le dispositif, d'autant que la cible visée passe ensuite à 85 % en 2024 puis 90 % en 2025.

Les modalités d'évaluation du niveau A1 en formation

Une évaluation des compétences linguistiques, du niveau infraA1 au niveau B1, est réalisée par un positionneur professionnel dans les locaux de l'Ofii lors de la signature du contrat. Ces évaluations sont réalisées par le biais de tests (écrit et oral) mis au point par la DGEF et donnent lieu, le cas échéant, à la prescription d'un nombre d'heures de formation.

Le prestataire de formation réalise ensuite les évaluations intermédiaires et finales du niveau A1, sur la base de tests conçus par la DGEF, permettant à la fois d'évaluer le niveau du stagiaire mais aussi de calculer sa progression depuis son positionnement initial. Les évaluations font partie du parcours obligatoire de formation linguistique et sont réalisées uniquement en présentiel. Réalisées par le formateur lui-même, elles gagneraient à être organisées par un acteur indépendant.

L'évaluation intermédiaire est réalisée à mi-parcours (ou au bout de 400 h pour les formations de 600 h). Si les résultats démontrent que le niveau A1 est déjà atteint à ce stade de la formation, il est mis un terme à celle-ci.

En cas d'atteinte du niveau A1, le stagiaire se voit proposer un parcours visant à l'acquisition du niveau A2 (non obligatoire) et/ou une certification du niveau A1 par un organisme agréé. La certification est prise en charge par l'Ofii.

La MCIA pilote les contrôles des prestataires permettant d'objectiver la conformité des prestations. Les audits sont mis en œuvre par les directions territoriales.

En revanche, et malgré ces constats, le taux de progression minimal d'un niveau de compétences à l'oral et à l'écrit est élevé (87 %) et stable, ce qui permet de prétendre à l'octroi d'un titre de séjour pluriannuel en l'état actuel du droit. Les exigences de la nouvelle loi immigration remettent toutefois en cause cet indicateur de performance des formations linguistiques (cf. *infra*).

Avant 2022, la certification n'était ouverte qu'au niveau A1 et à l'issue de la formation linguistique. Depuis le 1^{er} janvier 2022, elle est incluse dans le marché de positionnement linguistique mais continue de ne concerner qu'une petite partie des stagiaires, proposés par leurs formateurs (12 % des stagiaires pour le niveau A1 et 22 % pour le niveau A2). L'Ofii souligne la croissance constatée en 2023 et le taux de réussite très positif (89 %) mais rappelle qu'il s'agit d'une prestation basée sur le volontariat des signataires. Il rappelle également que l'enveloppe destinée à la certification est limitée et ne permettrait pas de certifier la totalité des signataires ni même la fraction des signataires orientés en formation linguistique. En tout état de cause, l'implication de l'Ofii dans la certification sera à réévaluer avec la réforme en cours (voir *infra*).

2 - Les formations civiques : une évaluation à développer

Les formations civiques ne débouchent pas sur une certification, ni sur une évaluation quantitative. Il est donc difficile de mesurer leur impact, qui ne fait d'ailleurs pas l'objet d'indicateurs de performance du programme 104. On peut souligner que le taux d'assiduité est stable et élevé depuis qu'il est mesuré par l'Ofii (2022), autour de 95 % sur les quatre journées. En outre, un travail a été mené par l'Ofii pour réduire les délais de convocation d'organisation des quatre journées pour se rapprocher des délais ambitieux fixés par le cahier des clauses particulières.

Tableau n° 19 : les délais des formations civiques (2022-2023)

	2022	2023	Rappel CCTP
<i>Entrée en formation</i>	67 jours	60 jours	30 jours
<i>Durée J1-J4</i>	72 jours	48 jours	49 à 57 jours
Total	139 jours	108 jours	3 mois

Source : réponses de l'Ofii

Une difficulté se situe dans le délai qui s'écoule entre la convocation et l'organisation de la première journée ; il résulte notamment de la difficulté à trouver les interprètes pour ces formations.

En effet, 65 % des stagiaires bénéficient d'un interprète. Ce pourcentage élevé résulte du choix qui a été fait de positionner les formations civiques dans le mois suivant la signature du Cir, et donc avant que les étrangers aient pu bénéficier d'une formation linguistique suffisante. Ce délai est un point d'attention pour l'Ofii, qui fait l'objet d'une évaluation systématique lors des audits, avec des taux de prestations à revoir très élevés (41 % en 2023). En outre, il a été relevé des cas d'interprètes en désaccord avec la formation, qui faisaient le choix de ne pas la traduire précisément ou d'en remanier le contenu.

Les prestataires font remplir un questionnaire de satisfaction aux stagiaires, qui n'est pas transmis à l'Ofii ou à la DGEF. L'enquête Elipa 2 (voir *infra*) indique que la majorité des signataires (63 %) connaissait certaines valeurs de la République à l'issue des deux journées de formation du Cir 2018 et que 15 % les connaissaient toutes. Il n'existe pas d'étude plus récente permettant d'évaluer l'impact du doublement des journées de formations civiques.

3 - Une évaluation des effets du contrat d'intégration à actualiser

Le département des statistiques, des études et de la documentation de la DGEF a procédé à deux enquêtes longitudinales sur l'intégration des primo-arrivants (Elipa), la première réalisée entre 2010 et 2013 et la seconde entre 2019 et 2022. L'enquête Elipa 2 est représentative des 59 300 primo-arrivants qui ont obtenu en 2018 un premier titre de séjour d'au moins un an et qui, pour 47 % d'entre eux, avaient signé un contrat d'intégration républicaine ou s'apprêtaient à le faire. Il s'agit donc d'une étude antérieure à la mise en œuvre du dispositif renforcé en 2019.

Sans mesurer véritablement l'efficacité des formations linguistiques, cette enquête fait ressortir plusieurs éléments :

- un certain nombre de signataires faibles en français (moins de 40 % de réussite aux examens) n'ont pas eu de formation linguistique prescrite ; l'enquête estime que cela peut s'expliquer par un biais dans la prescription (formations non prescrites dans le cas d'un diplôme élevé et d'un bon niveau à l'écrit) ;
- en ligne avec les attentes, certains signataires ayant le profil « plus de 80 % de réussite » ou « 60 à 80 % de réussite » ont bénéficié d'une formation linguistique prescrite ;
- en outre, la formation linguistique laisse de côté un certain nombre de primo-arrivants signataires du Cir qui auraient souhaité en bénéficier (27 % des personnes interrogées) ;
- enfin, l'étude observe une auto-évolution favorable de l'aisance après la formation : ainsi, trois personnes sur dix se donnent une note nulle à l'écrit et comprise entre 0 et 2 sur dix à l'oral. Après la formation, la part des personnes se donnant une note nulle n'est plus que marginale (entre 1 et 3 % de l'échantillon) tandis que la part des personnes s'attribuant une note supérieure à la moyenne à l'oral comme à l'écrit a progressé (elle s'établit à 21 % à l'écrit et 28 % à l'oral avant la formation contre 43 % et 58 % après la formation). Il convient cependant de relever qu'une part encore significative de ces primo-arrivants continue de s'auto-attribuer une note inférieure à la moyenne (57 % pour l'écrit et 42 % pour l'oral).

L'étude Elipa 2 montre par ailleurs que les signataires du contrat sont un peu plus souvent en emploi, avec 56 % des personnes en emploi en 2019 contre 53 % pour les étrangers primo-arrivants non signataires, mais l'écart semble trop réduit pour tirer une conclusion, d'autant que les chiffres fournis ne permettent pas de s'assurer que les deux populations ont des caractéristiques comparables par ailleurs.

D'autres études montrent l'absence de lien entre les formations suivies et le sentiment d'intégration à la population française. Il en est ainsi de l'étude de Mathilde Emeriau et al. de septembre 2022⁴⁷ qui conclut que :

- l'effet du contrat sur l'emploi est faible et non significatif du point de vue statistique (0,2 point de base) ;

⁴⁷ Mathilde Emeriau, Jens Hainmueller, Dominik Hangartner, David Laitin, « *Welcome to France* » - *Can mandatory integration contract foster immigrant integration?*, 2022.

- l'effet sur l'intégration sociale, mesurée par la probabilité de se marier à une personne française et par le nombre de personnes françaises dans son répertoire, est également nul ;
- l'effet sur l'intégration psychologique, mesurée par le fait de se sentir étranger / connecté à la France, est positif mais très faible ; il existe une corrélation positive mais faible avec la probabilité d'être naturalisé français dans les 5 à 10 ans.

Il convient cependant de souligner que cette étude se fonde sur des cohortes de signataires du contrat remontant à la période 2003-2006, soit les premières années d'existence de ce contrat. En tout état de cause, les études approfondies dans ce domaine sont trop anciennes et devront être renouvelées.

C - Des changements majeurs dans l'organisation des formations linguistiques du contrat d'intégration républicaine en cours d'examen suite à la loi du 26 janvier 2024

Les nouvelles mesures de la loi du 26 janvier 2024 en matière d'intégration

La loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration comporte plusieurs volets : travail, éloignement, asile, contentieux des étrangers, et intégration. En particulier, elle modifie en profondeur les modalités d'attribution des titres de séjour pour les étrangers.

En l'état actuel du droit, l'obtention d'une carte de séjour pluriannuelle (en général de quatre ans) est subordonnée à la signature du Cir, à l'obligation d'assiduité à ses formations, à l'absence de rejet des valeurs de la République, combinée à une progression du niveau de langue en fin de formation (vers le niveau A1). Seules l'obtention de la carte de résident, puis la naturalisation, sont conditionnées à un niveau de langue certifié (respectivement A2 et B1).

Cela évoluera avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, qui soumet la délivrance de la première carte de séjour pluriannuelle à l'atteinte, dorénavant certifiée, du niveau A2, au 1^{er} janvier 2026 au plus tard. L'obtention de la carte de résident, puis la naturalisation, demeurent conditionnées à un niveau de langue certifié, qui augmente pour atteindre respectivement B1 et B2. En outre, la réussite à un examen à l'issue de la formation civique dans le cadre du Cir sera nécessaire pour la délivrance des cartes de séjour pluriannuelle et de résident. Corrélativement, les contributions des employeurs à la formation au français sont renforcées : ainsi, les actions permettant la poursuite d'un parcours linguistique dans le cadre du Cir constituent désormais un temps de travail effectif.

Compte tenu des résultats récents en matière de taux d'atteinte du niveau A1 précédemment évoqués (entre 67 et 68 %), les nouvelles exigences au niveau A2 semblent difficiles à atteindre pour une partie des étrangers dans le cadre actuel. Par ailleurs, la logique de la nouvelle loi consiste à placer l'étranger dans une situation d'obligation de résultat s'il souhaite bénéficier d'un titre de séjour long, plutôt que dans une obligation de moyens caractérisée par l'assiduité aux cours proposés ; elle fait aussi le pari d'une plus forte implication de l'employeur dans la formation linguistique de ses salariés allophones.

L'Ofii a, dans ce contexte, lancé deux marchés expérimentaux :

- en Bourgogne Franche Comté, *via* l'expérimentation d'un parcours obligatoire de 200 heures visant l'atteinte du niveau A2 (avec l'association *Frates*), soit à l'issue du parcours de formation linguistique « classique » permettant d'approcher le niveau A1, soit dès l'orientation par la plate-forme d'accueil pour les signataires évalués en A1 et théoriquement dispensés de formation linguistique ; cette expérimentation a débuté le

1^{er} mars 2024 pour une durée de six mois et fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation renforcés; elle représente un coût de 358 k€ soit 29 % du montant du marché initial.

- en Occitanie, *via* l'expérimentation d'un parcours de formation linguistique à visée professionnelle de 400 heures avec l'association *AMS Grand sud*.

Une évolution européenne vers un niveau de langue minimal ?

À l'image de la France avant la réforme, plusieurs pays de l'Union européenne ne subordonnent pas la délivrance d'un titre de séjour pluriannuel à l'atteinte d'un niveau de langue minimal (Espagne, Italie par exemple).

Un tel niveau minimal est cependant demandé en Allemagne (niveau requis dépendant du profil du demandeur et fixé par la loi), en Croatie (niveau B1 requis), Lettonie (niveau A2 requis), aux Pays-Bas (niveau B1 requis), en Pologne (niveau B1) ou encore au Portugal (niveau A2) ou en Slovénie (bases de Slovène) pour bénéficier d'un titre de séjour pluriannuel. La Suède, comme la France, a choisi de faire évoluer sa législation pour imposer un niveau de maîtrise minimal du suédois à compter de juillet 2027.

Les tests, cours et certifications sont gratuits en France, comme dans la plupart des pays de l'UE. Ce n'est pas le cas en Allemagne, qui facture 2,29 € par leçon du cursus d'intégration, à la charge du stagiaire, mais prévoit de larges exemptions si la personne est bénéficiaire d'allocations ou de minima sociaux. Il en est de même en Pologne.

Interrogée sur les évolutions possibles des parcours de formation dans le cadre des nouvelles exigences législatives, la DGEF a indiqué que « *l'augmentation du nombre d'heures de formation ne fait pas partie des pistes privilégiées, pour deux raisons principales :*

- *d'un point de vue pédagogique, les forfaits de 600 heures sont très voire trop longs au vu de l'absentéisme constaté de la part de certains publics;*
- *et eu égard au contexte budgétaire contraint ».*

La DGEF et l'Ofii étudient donc dans quelle mesure l'offre de formation linguistique, dès lors qu'elle n'est plus assortie d'une obligation d'assiduité, peut être adaptée aux besoins et aux parcours de différents bénéficiaires, notamment en fonction de leur capacité à se former de manière autonome, le cas échéant avec l'aide de leur employeur. Il s'agit aussi de faire face simultanément à une réduction du budget de l'Ofii, prévu en baisse de quelque 40 M€.

D - Le suivi lacunaire des crédits déconcentrés

Il est rendu compte de l'utilisation des crédits déconcentrés de l'action 12 du programme 104 dans le cadre d'un plan national d'évaluation (PNE). Un questionnaire est adressé chaque année aux structures bénéficiaires de ces crédits, afin qu'elles puissent faire état des actions réalisées au cours de l'année précédente ; les réponses sont consolidées par la DGEF dans un bilan annuel.

Le taux de réponse des territoires et des structures à ce questionnaire a évolué positivement au fil du temps, passant de 15 territoires sur 18 en 2019 (sans indication du taux de réponse des structures des territoires pour ceux ayant répondu), à 17 sur 18 en 2020 avec 69 % de taux de réponse, 17 sur 18 en 2021 avec 65 % de taux de réponse, 18 sur 18 et 95 % de taux de réponse en 2022. L'amélioration notable à compter de 2022 s'explique par une forme d'industrialisation des remontées, une mobilisation croissante des services déconcentrés auprès des bénéficiaires et une date de clôture plus tardive de l'exercice (septembre n+1).

Par ailleurs, la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité, au sein de la direction générale des étrangers en France, procède à des visites de porteurs de projets associatifs dans le cadre de déplacements en régions (13 visites « intégration » en 2023, soit 18 % des déplacements) mais il n'y a pas d'audits des structures, en raison d'autres priorités données aux moyens disponibles en administration centrale comme en service déconcentré⁴⁸.

II - Les contrôles perfectibles des associations gestionnaires des structures d'hébergement

Il existe différentes modalités de contrôle des opérateurs, qui portent sur la vérification du service fait et l'inspection au titre des conventions de financement et des autorisations délivrées. L'activité de contrôle apparaît cependant limitée en raison des moyens consacrés, et il n'existe pas de stratégie nationale en la matière, ni de coordination dans ce domaine avec les autres acteurs.

A - L'exploitation des comptes rendus administratifs et financiers

La capacité à contrôler les structures varie selon leur nature juridique et les conditions de financement de la prestation : la prestation est d'autant plus difficile à définir précisément qu'elle est financée par subvention. Dès lors, les possibilités de contrôle sont, elles aussi, plus restreintes, quand bien même les services de l'État s'attachent à l'exercer au travers des dispositions prévues dans les conventions et relatives à l'attestation du service fait.

Pour les centres d'accueil des demandeurs d'asile, qui relèvent de la catégorie des établissements et services sociaux et médico sociaux, soumis au régime de l'autorisation, des contrôles étendus peuvent être effectués dans le domaine administratif et financier. Le gestionnaire doit à cet égard s'engager à respecter les délais de présentation des documents budgétaires et comptables (article R. 314-3 du code de l'action sociale et des familles) ainsi que les règles relatives au contrôle administratif et financier (articles R. 314-56 et R. 314-62). L'autorité de tarification peut rejeter les dépenses qui sont manifestement étrangères à celles qui avaient été envisagées lors de la procédure de la fixation de la dotation globale de financement. Il apparaît cependant que les contrôles ont porté davantage sur les questions d'hébergement, en particulier sur les taux de présence, que sur le volet de l'accompagnement dans les centres.

Ainsi, l'État (en particulier les préfetures) et l'Ofii contrôlent avec précision les taux de présence indue dans les structures d'hébergement, grâce au suivi d'indicateurs à renseigner dans un tableau de bord mensuel adressé aux préfets. Il s'agit là d'une priorité stratégique, qui permet d'agir sur le taux de demandeurs d'asile hébergés, qui sont censés être le public cœur de cible de ces structures⁴⁹.

⁴⁸ La DGEF indique que 140,1 ETPT sont consacrés à l'intégration dans les Ddets (PP), soit une moyenne départementale de 1,4 ETPT, avec un effectif maximum de 9,67 ETPT à Paris et minimum de 0,1 ETPT en Martinique.

⁴⁹ À ce sujet, qui sort du cadre du présent rapport, ce taux, suivi dans le cadre des documents de performance budgétaire, ne s'établissait qu'à 48 % en 2019, 52 % en 2020 et 2021, 58 % en 2022. En 2023, il a progressé à 61 %, mais reste en deçà de la cible fixée à 70 %. Les autres personnes hébergées sont donc les demandeurs d'asile qui ont obtenu le statut de réfugié et les déboutés, en présence autorisée mais aussi en présence indue. À titre d'exemple, en 2023, le préfet de l'Aude a refusé d'octroyer à l'association France terre d'asile une partie du financement prévu pour un Cada, au motif que le taux de présence indue était supérieur à la cible prévue dans la convention passée entre l'État et l'association. Le rejet des dépenses s'est élevé à 72 735 € pour une dotation initiale de 593 545 €. Il s'agit du seul exemple fourni à ce stade et dans ce domaine par la DGEF.

Pour les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile, qui relèvent du régime de la déclaration et de la subvention, le modèle de convention de fonctionnement, transmis en annexe de la circulaire du 27 décembre 2019 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile, indique les justificatifs à produire et les modalités de contrôle de l'exécution du projet. L'opérateur doit ainsi fournir chaque année les documents administratifs et comptables permettant de rendre compte du fonctionnement du dispositif, le compte rendu financier à la clôture de chaque exercice et son rapport d'activité. Il doit également transmettre chaque année un bilan d'étape qualitatif et quantitatif de la mise en œuvre du dispositif. Des sanctions peuvent intervenir en cas d'inexécution, de modification substantielle ou de retard de l'opérateur, ainsi que des pénalités pour des taux de présence indue supérieurs aux taux cibles des réfugiés et des déboutés.

Un système de contrôle crédible doit néanmoins comporter un volet de contrôle sur place.

B - Les inspections contrôles

Le contrôle des centres d'accueil des demandeurs d'asile, des centres provisoires d'hébergement et des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile, qui relèvent du volet cohésion sociale⁵⁰, est assuré par des missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation en matière de cohésion sociale (MRIICE). Ces missions sont rattachées aux directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets), et aux directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets). L'échelon régional assure un rôle d'animation et d'appui auprès des inspecteurs situés en Ddets, qui réalisent effectivement les contrôles. Les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales ou d'autres agents formés dans ce domaine, contrôlent à cette occasion l'ensemble des prestations et activités des opérateurs : les conditions d'accueil d'un point de vue logistique, l'accompagnement des personnes hébergées, et la gestion des personnels.

Cependant, d'après l'audit des missions régionales d'inspection⁵¹, l'inspection contrôle souffre d'un champ très étendu, et de la faiblesse de ses moyens humains (55,6 ETP sur l'ensemble du territoire en fin d'année 2021) au regard du nombre d'établissements à couvrir. La DGEF a indiqué ne pas être systématiquement notifiée des missions d'enquête lancées, et avoir pris connaissance du bilan quantitatif 2023, mis à disposition par le secrétariat général des ministères sociaux. Ce dernier fait état de 35 structures contrôlées : 26 centres d'accueil des demandeurs d'asile sur 363, 5 hébergements d'urgence des demandeurs d'asile et centres d'accueil et d'examen des situations sur 298 structures et 4 centres provisoires d'hébergement sur 140. Selon leur catégorie, et en dehors des évaluations externes (cf. *ci-dessous*), elles sont donc en moyenne contrôlées une fois tous les 14 ans (Cada), tous les 75 ans (Huda et CAES), ou tous les 35 ans (CPH).

⁵⁰ Selon l'article L. 313-13 du CASE, le directeur général de l'agence régionale de santé est quant à lui compétent sur les volets santé et sanitaire, et le président du conseil départemental sur le volet dépendance de ces établissements (personnes âgées, handicapées et aide sociale à l'enfance).

⁵¹ Igas, Audit de l'organisation des missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation de la cohésion sociale dans les DREETS et DDETS, avril 2023.

L'absence de stratégie et de coordination pour le déploiement des dispositifs de contrôle a également été relevée par la mission de l'Igas. Ainsi, au niveau national, le secrétariat général du ministère des affaires sociales (SGMAS) est chargé de la définition et de la mise en œuvre de la politique de contrôle dans le champ de la cohésion sociale. Le comité de pilotage national de l'inspection contrôle, animé par le SGMAS, n'associe pas la DGEF. Au niveau régional, il n'existe pas de carte des risques : les inspecteurs déterminent leur programme de contrôles en fonction d'alertes et de signalements. Enfin, leurs missions ne sont pas articulées avec celles des agences régionales de santé (ARS).

C - Les évaluations externes pour les établissements et services sociaux et médicaux sociaux (centres d'accueil des demandeurs d'asile et centre provisoire d'hébergement)

Enfin, les opérateurs des ESSMS sont soumis à un type de contrôle supplémentaire, dans le cadre de la loi du 24 juillet 2019 : l'évaluation externe (confiée à des organismes tiers), tous les cinq ans. Le préfet de département ou de région, en sa qualité d'autorité de tarification arrête le calendrier de ces évaluations quinquennales. La DGEF a initié un dialogue avec la haute autorité de la santé (HAS), qui a défini en 2022 un référentiel d'évaluation de la qualité des ESSMS.

En 2023, 23 centres d'accueil des demandeurs d'asile ont été évalués dans ce cadre en 2023, et 11 centres provisoires d'hébergement⁵². Cependant, la DGEF ne dispose pas des données agrégées relatives aux résultats d'évaluation des structures du dispositif national d'accueil, qui sont seulement accessibles par la haute autorité de santé. Elle a exprimé le besoin d'accéder, pour les services déconcentrés et l'administration centrale, aux données sur le système d'information de la HAS (implantation des structures évaluées, bilan sur les critères impératifs, etc.), ce qui semble en effet une démarche pertinente.

D - Les perspectives d'amélioration : le déploiement en cours d'un nouveau SI, et la proposition d'audit par l'Ofii

Les modalités de contrôle apparaissent donc perfectibles. Pour les années à venir, la DGEF annonce conduire un projet de développement d'un système d'information (SI) pour le pilotage du parc d'hébergement. Ce projet, développé en lien avec les services déconcentrés également utilisateurs, doit permettre la sécurisation des procédures. Il faciliterait le contrôle financier, mais aussi le contrôle-qualité (suivi des inspections, tableaux de bords d'indicateurs de qualité et de performance, rapport d'activité numérique...). Le déploiement de cet outil apparaît particulièrement pertinent, afin de suivre l'activité des opérateurs de façon régulière, y compris pour l'activité d'accompagnement social, mais aussi de renforcer la dimension qualitative et préventive des contrôles. La DGEF a indiqué avoir engagé les travaux de cadrage avec la direction interministérielle du numérique, qui devraient aboutir d'ici juillet 2025 à une stratégie de conception et de développement de ce nouvel outil. Les premiers modules du système d'information, sous réserve de la disponibilité des ressources budgétaires, pourraient être livrés en 2025.

⁵² Si le rythme de contrôle devait se poursuivre à l'identique, l'obligation quinquennale ne pourrait donc pas être respectée.

En outre, il faut préciser que l'Ofii a proposé à la DGEF, en juin 2023, de constituer une mission d'audit des centres du dispositif national d'accueil. Chaque centre aurait été contrôlé, au moins une fois par an, par un agent d'une de ses directions territoriales. Deux axes d'audit auraient été développés : la capacité de l'opérateur à piloter ses places (aspect hébergement, concernant l'utilisation du système d'information des places, le suivi des places vacantes, les fins de prise en charge...), mais aussi qualité de l'accueil et de l'accompagnement (analyse de la conformité au cahier des chartes et aux conventions). Nécessitant des moyens supplémentaires au sein de l'Ofii, cette proposition n'a pas été suivie d'effet.

III - Les contrôles des associations gestionnaires des structures de premier accueil des demandeurs d'asile : une démarche formalisée et effectivement mise en œuvre

L'Ofii a mis en œuvre une démarche rigoureuse d'audits de ses prestataires dans le cadre du premier accueil des demandeurs d'asile. L'État a conçu des modalités innovantes d'évaluation de son programme d'accompagnement des réfugiés, mais le déploiement de celui-ci est tributaire des contraintes budgétaires.

A - Les contrôles administratifs et financiers dans le cadre des marchés

L'Ofii a prévu dans le cadre de ses marchés des obligations pour les associations gestionnaires de structures de premier accueil des demandeurs d'asile, en matière de suivi d'activité et de contrôle financier. Ainsi, les associations doivent transmettre un tableau trimestriel (publié en annexe du marché), qui recense le nombre de personnes reçues pour chacune des trois prestations (A, B, C), en distinguant les demandeurs isolés des familles. Pour l'accompagnement des demandeurs d'asile, les associations doivent notamment indiquer le nombre de rendez-vous délivrés dans le cadre du pré accueil, mais aussi le nombre de personnes qui ont bénéficié d'un accompagnement social et administratif ou d'un rendez-vous pour une aide au récit, et celles qui sont sorties du dispositif. En matière de contrôle financier, des indicateurs de fonctionnement ainsi que les pièces comptables sont à transmettre à l'Ofii, afin de justifier des dépenses de fonctionnement réalisées par les associations.

B - Les contrôles qualité sur place menés par l'Ofii

Le contrat d'objectifs et de performance (Cop) 2017-2020 mettait également l'accent sur la nécessité pour l'office de mener une action d'audit interne indépendante, notamment des opérateurs de structures de premier accueil des demandeurs d'asile et de formation civique et linguistique. La tutelle enjoignait l'Ofii de mettre en place un référentiel et une méthodologie d'évaluation des prestations, et fixait spécifiquement le nombre d'audits d'opérateurs Spada à 62 d'ici la fin du marché.

Le Cop 2020-2023 a maintenu les objectifs concernant les actions d'audit à mener. Cependant, les cibles regroupent désormais les contrôles à réaliser sur les opérateurs du contrat d'intégration républicaine et des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (240 en 2021, 275 en 2022 et 300 en 2023).

La démarche de contrôle et d'audit par l'Ofii a été initiée par une décision du 26 septembre 2016, et développée de façon rigoureuse (cf *infra*). Les audits des opérateurs s'effectuent dans le cadre du volet de contrôle métier, et prennent appui sur deux articles du marché public Spada, qui évoquent les évaluations et contrôles sur place et sur pièces. Ils doivent être réalisés par un binôme constitué d'un cadre d'une direction territoriale, et du siège de l'office (direction de l'asile ou mission audit et contrôle). Les auditeurs doivent ainsi vérifier la conformité au cahier des charges particulières des prestations et leurs modalités de réalisation, et déterminer l'efficacité et la qualité des pratiques mises en œuvre. Les aspects logistiques et de suivi administratifs sont également contrôlés.

À l'issue du contrôle, un rapport reprenant les points forts ainsi que les axes d'amélioration identifiés est adressé à l'association. Des préconisations sont également formulées, dont le suivi est assuré par la direction territoriale locale. En cas de manquement, le marché prévoit le versement de pénalités. Une prime de 10 000 € au maximum a également été prévue par le marché pour 2022-2024, pour les associations jugées particulièrement performantes par l'Ofii.

33 audits ont été réalisés en 2019, 10 en 2020 dans le cadre du marché 2019-2021. Le nombre de contrôles est donc légèrement inférieur à celui qui avait été ciblé pour les années 2019 et 2020, ce qui est expliqué par l'influence de la pandémie sur l'ouverture et l'activité des structures de premier accueil des demandeurs d'asile. Les audits ont notamment mis en évidence une insuffisance du maillage territorial dans certaines régions, des difficultés pour trouver des locaux adaptés en raison de l'opposition des collectivités territoriales, et la nécessité de clarifier les périmètres des prestations A, B et C.

Dans le cadre du nouveau marché 2022-2024, les 17 audits réalisés en 2022 font apparaître des taux de conformité aux prestations de 76 % à 94 % pour les prestations B (domiciliation et accompagnement social des demandeurs d'asile non hébergés dans le DNA) et C (accès effectif aux droits des réfugiés non pris en charge par un dispositif), ainsi que pour les aspects logistiques. La prestation A (pré-accueil, aide à l'enregistrement des demandes d'asile) apparaît en revanche comme moins performante, avec un taux de conformité de 64,7 % pour les associations auditées. En 2023, l'activité de contrôle a été renforcée avec 28 associations visitées. Les taux de conformité ont progressé largement, dans tous les champs d'audit, en s'établissant entre 89 % et 100 %. D'ici la fin de l'année 2024, 22 audits sont programmés, ce qui demeure inférieur au niveau d'audits réalisés avant la pandémie, même si l'ensemble des prestataires auront été contrôlés par les directions territoriales pendant la durée de ces nouveaux marchés.

Interrogé sur les pénalités appliquées en cas de manquement à la bonne exécution du marché, l'Ofii a indiqué que cette situation n'a eu lieu qu'une seule fois, avec un prestataire qui ne proposait que la prestation de domiciliation des demandeurs d'asile⁵³. L'office précise que les pénalités prévues dans le cas d'inexécution du marché ne peuvent intervenir qu'à la suite de la procédure contradictoire avec le prestataire, et en l'absence de mesures correctives engagées. Ce manquement au marché de 2022 a entraîné la mise en œuvre de pénalités à hauteur de 111 178,90 €. Une réfaction a également été opérée pour les parts forfaitaires 2022 et 2023 (prestations A et B et forfait immobilier) à hauteur de 34 310 €.

C - Les contrôles et l'évaluation des associations gestionnaires des plateformes *Agir* sont tributaires de leur déploiement

1 - Un programme en cours de déploiement qui ne peut encore être évalué

Le déploiement du programme *Agir*, sous forme de marchés, s'effectue lentement. L'accord-cadre national a été publié en fin d'année 2021. Il définit le cahier des charges du programme et prévoit la conclusion de marchés subséquents dans 94 départements de la métropole, qui précisent les caractéristiques et les modalités d'exécution des prestations. Dans les marchés, les qualifications requises pour les personnels en charge d'accompagner les réfugiés ne sont pas précisées.

Ces marchés subséquents ont été lancés par les préfets de région, pour l'attribution dans chaque département à un seul opérateur, ou à un groupement. En fin d'année 2022, 26 départements avaient notifié leurs marchés avec des opérateurs associatifs, puis 52 départements en fin d'année 2023. Les dépenses se sont élevées à 1,65 M€ en 2022, puis 16,6 M€ (contre une prévision de 75,5 M€ en 2023). La direction générale des étrangers en France a justifié ce faible niveau de consommation par l'adaptation aux nouvelles modalités d'exécution financière des marchés subséquents et le retard observé dans les circuits de facturation et de paiement dans certains départements.

D'après les données transmises en date d'avril 2024 par la DGEF, 75 marchés subséquents ont été notifiés, et 62 sont opérationnels. Dans quatre départements d'Île-de-France (Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne, Yvelines, Hauts-de-Seine), aucun opérateur n'a encore été notifié. Les derniers dispositifs devraient recevoir leurs publics début 2025.

La DGEF a conçu des modalités d'évaluation innovantes du programme *Agir*. Ainsi, des objectifs chiffrés ont été assignés aux opérateurs : un taux de sortie positive en logement pérenne de 60 % et de 80 % en emploi. Des entretiens individuels avec les réfugiés sont prévus trois mois et six mois après chaque sortie positive, afin de vérifier le caractère durable de l'intégration. En outre, la DGEF utilise l'outil « démarches simplifiées », que doivent remplir les opérateurs, dans l'attente de la mise en service du système d'information *Agir* qui permettra une publication hebdomadaire de résultats du programme.

⁵³ Les personnes étaient ensuite orientées par l'association pour le reste de leur prise en charge vers la Structures de premier accueil des demandeurs d'asile du département voisin.

Les premiers résultats d'*Agir* sont très inférieurs aux cibles fixées. Entre le lancement du programme et le 31 décembre 2023, le taux de sortie positive en emploi était en effet de 18 % et de 30 % pour un logement pérenne pour les réfugiés éligibles.

Plusieurs motifs peuvent expliquer ces résultats. Tout d'abord, au 31 décembre 2023, le programme n'était en place que depuis un an dans les premiers départements qui l'ont déployé, alors qu'*Agir* doit durer de 20 à 24 mois. Les taux calculés s'appliquent à tous les bénéficiaires quelle que soit leur ancienneté dans le programme : fin décembre 2023, seuls 3 % des bénéficiaires avaient été accompagnés depuis plus de 12 mois. D'autres indicateurs viennent atténuer ces faibles résultats. Ainsi, au sein de la file active, la part des réfugiés qui connaissent une amélioration de leur situation pour l'emploi et le logement augmente avec la durée d'accompagnement : 45 % des réfugiés accompagnés depuis au moins 12 mois accèdent à un emploi et à un logement pérennes.

En outre, les opérateurs rencontrés ont fait part de leurs difficultés à atteindre les objectifs en matière de logement, en particulier dans les territoires qui connaissent des tensions sur le marché immobilier (Île-de-France, grandes métropoles).

2 - Un déploiement sous contrainte budgétaire

Le déploiement du programme est tributaire de la poursuite de son financement. Du fait des contraintes budgétaires, la DGEF a donc fait part de nouvelles conditions d'accès au programme, pour limiter l'accroissement de la file active selon les modalités suivantes :

- de manière générale, le programme est réorienté vers la prise en charge des réfugiés les plus vulnérables, et notamment la fin des orientations des personnes qui ont déjà un emploi ou un logement pérenne,
- à compter du 1er juillet 2024, et sauf circonstances particulières, les orientations vers le programme *Agir* sont interrompues dans les départements où le programme a été déployé depuis 2022 et 2023 et qui ont atteint un niveau élevé de file active,
- afin d'assurer la généralisation du programme à l'horizon fin 2024, les orientations se poursuivront en revanche dans les départements en cours de notification et où la mise en œuvre opérationnelle débute, afin d'assurer la montée en charge progressive des nouveaux opérateurs *Agir* dans ces départements.

L'objectif poursuivi est de parvenir à une stabilisation de la file active dès 2025, suivant une valeur moyenne cible de 25 000 bénéficiaires. Ce chiffre est à rapprocher du nombre total de réfugiés éligibles à *Agir* sur une année, qui pourrait être estimé à environ 50 000 : 60 000 personnes ont obtenu le statut de réfugié en 2023, auxquels il faudrait retirer les 10 000 réfugiés accompagnés dans le cadre de leurs centres provisoires d'hébergement (CPH). Le programme *Agir*, pourtant valorisé pour son caractère novateur, notamment dans les documents de performance budgétaire de la mission *Immigration, asile et intégration* est donc largement sous contrainte budgétaire en 2024, et à court terme, ce qui ne devra pas empêcher son suivi et l'évaluation de son impact sur ses bénéficiaires, dès lors que le recul nécessaire sera atteint.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les contrôles sur les associations dans le cadre de leurs missions sont diversement exercés. Dans le domaine de l'intégration, pour les prestataires du contrat d'intégration républicaine, l'Ofii a développé une démarche d'audits rigoureuse, qui lui permet de contrôler régulièrement ses prestataires. Pour l'accompagnement en structures de premier accueil des demandeurs d'asile des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés, l'Ofii a déployé la même démarche que celle appliquée à ses prestataires du Cir.

Ces contrôles peuvent conduire à relever une proportion significative de situations non conformes, mais débouchent rarement sur des pénalités, l'Ofii estimant le plus souvent que des mesures correctives ont été appliquées par la suite.

En revanche, les associations qui bénéficient des crédits d'intégration gérés par les préfetures, ne sont que contrôlées qu'occasionnellement.

Dans le champ des opérateurs d'hébergement des demandeurs d'asile, les questions de gestion et de création de places sont suivies avec attention par la DGEF et les préfetures. Le volet consacré aux prestations d'accompagnement apparaît moins prioritaire. Les opérateurs d'hébergement sont rarement contrôlés sur place, malgré les différents dispositifs prévus.

Dans le domaine de l'évaluation, la DGEF a développé une démarche intéressante en ce qui concerne le dispositif d'accompagnement global des réfugiés (Agir), dont les premiers résultats ne peuvent encore être véritablement évalués, faute de recul suffisant.

En ce qui concerne le Cir, les quelques évaluations menées pour des cohortes antérieures à la mise en œuvre des formations renforcées en 2019, sont mitigées et seront à actualiser au regard des réformes intervenues et à venir. Plus généralement, une partie du dispositif d'accompagnement, en matière linguistique, fait l'objet de réflexions en cours pour s'adapter au nouveau cadre institué par la loi du 26 janvier 2024, qui modifie profondément la logique des conditions de séjour des étrangers en France au regard des attendus en matière de maîtrise de la langue.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- 4. améliorer le suivi de l'activité d'accompagnement social organisée par les gestionnaires d'hébergement, notamment dans le cadre du déploiement à venir de nouveaux systèmes d'information (ministère de l'intérieur) ;*
 - 5. au sein du programme 104, assurer la cohérence entre les formations linguistiques et civiques financées par l'action « accueil des étrangers primo-arrivants » et celles financées par l'action « intégration des étrangers primo-arrivants » (ministère de l'intérieur).*
-

Liste des abréviations

AAP	Appel à projet
ADA	Allocation pour demandeur d'asile
AFPA	Agence pour la formation professionnelle des adultes
AGIR	Accompagnement global et individualisé des réfugiés
BPI	Bénéficiaire de la protection internationale
BPT	bénéficiaire de la protection temporaire
CADA	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
CAES	Centre d'accueil et d'examen des situations
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CECRL	Cadre européen commun de référence pour les langues
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CIR	Contrat d'intégration républicaine
CMA	Conditions matérielles d'accueil
CNDA	Cour nationale de la demande d'asile
CPH	Centre provisoire d'hébergement
CRA	Centre de rétention administrative
CTAI	Contrat territorial d'accueil et d'intégration
DDETS	Direction départementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DGEF	Direction générale des étrangers en France
DIAIR	Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés
DIAN	Direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité
DHAL	Délégation à l'hébergement et à l'accès au logement
DNA	Dispositif national d'accueil
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
ESSMS	Établissements et services sociaux et médico sociaux
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
GUDA	Guichet unique pour demandeurs d'asile
HAS	Haute autorité de la santé
HOPE	Hébergement, orientation et parcours vers l'emploi
HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
MCIA	Mission Contrôle Interne et Audit
OEPRE	Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des parents
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
PADA	Premier accueil des demandeurs d'asile

PNE Plan national d'évaluation
PRAHDA Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile
RSA Revenu de solidarité active
SAS Société par actions simplifiées
SNADAR Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés
SPADA..... Structure de premier accueil des demandeurs d'asile
SPE..... service public de l'emploi

Annexes

Annexe n° 1 : lettre du premier président datée du 18 mars 2024.....	86
Annexe n° 2 : dix premières nationalités pour les premières demandes d’asile en guichet unique des demandeurs d’asile.....	88
Annexe n° 3 : détail des crédits versés aux quinze premières associations bénéficiaires des crédits du programme 104 (en M€).....	89
Annexe n° 4 : détail des crédits versés aux quinze premières associations bénéficiaires des crédits du programme 303 (en M€).....	90
Annexe n° 5 : caractéristiques des principales structures d’hébergement du dispositif national d’accueil	91

Annexe n° 1 : lettre du premier président datée du 18 mars 2024

Cour des comptes



Le Premier président

Le 18 MARS 2024

Monsieur le Président, *Ch. Claude,*

Par lettre du 1^{er} janvier 2024, vous avez notamment sollicité la Cour des comptes, en application de l'article 58 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, afin qu'elle effectue une enquête sur « *les associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration* ».

Après échanges entre Mme Ciuntu, sénatrice et Mme Démier, présidente de la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, qui ont permis d'exposer les travaux récents ou en cours conduits par la juridiction en la matière, le périmètre de l'enquête a pu être délimité selon les modalités suivantes.

Les résultats de l'enquête en cours d'instruction par la Cour sur le pilotage par l'État des associations mettant en œuvre l'hébergement d'urgence, tous publics confondus pourront être présentés au Sénat, s'il le souhaite, lors de sa publication prévue avant l'été 2024. Pour éviter toute redondance avec ce travail en cours, il a été décidé que la communication demandée par le Sénat accordera une attention plus particulière aux missions qui ne relèvent pas de cette thématique, telles l'accompagnement social, l'assistance sanitaire, les actions d'intégration (cours de français, etc.).

La Cour établira une carte précise des crédits accordés et exécutés à ces associations, en distinguant, au sein des différents programmes budgétaires, les actions concernées. L'opportunité de confier telle ou telle mission à des acteurs privés associatifs, plutôt qu'à un service public en tant que tel, n'entre pas dans le cadre du rapport attendu. Celui-ci pourra par ailleurs réunir de premiers éléments de comparaison internationale en la matière pour peu que cela soit pertinent.

Monsieur Claude RAYNAL
Président de la commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cédex 06 Paris Cedex 07 SP

Les financements à prendre en compte sont les crédits budgétaires octroyés par l'État au titre des programmes 104 et 303, à l'exclusion des éventuelles subventions versées le cas échéant par des collectivités locales, ou des fonds collectés par appel à la générosité publique. Ils n'incluent pas les financements du programme 177 *Hébergement des personnes vulnérables*, qui peuvent en pratique permettre l'hébergement de personnes relevant des politiques d'immigration et d'intégration. En revanche, ils incluent les financements attribués sous forme de marchés publics par des administrations ou des opérateurs qui disposent pour cela de crédits issus des programmes 303 et 104.

La Cour se prononcera également sur la manière dont l'État exerce un contrôle sur les principales associations bénéficiaires, au niveau central et à l'échelon déconcentré. La Cour s'appuiera pour cela sur les enseignements des contrôles qu'elle a déjà menés sur les trois principales associations dans le domaine de l'hébergement d'urgence, ainsi que sur son travail de synthèse en cours portant sur le pilotage par l'État des associations mettant en œuvre l'hébergement d'urgence.

Cette approche sera complétée par une enquête spécifique auprès des services centraux et déconcentrés de l'État, relative au contrôle exercé par celui-ci sur les principales associations intervenant dans le domaine de l'intégration et de l'immigration sur les thématiques autres que celles de l'hébergement. La Cour échangera avec ces associations sur la réalité de ce contrôle et procédera à quelques visites de terrain pour mieux éclairer la nature des missions réalisées, sans toutefois pouvoir se prononcer, dans le délai imparti, sur leur qualité et leur conformité aux attentes. Elle examinera en revanche les suites données par l'État aux situations de non-conformité que celui-ci est en situation de relever.

Outre l'enquête sur le pilotage par l'État des associations dans le domaine de l'hébergement d'urgence qui vous sera communiquée pour information dès sa parution. Il a, en outre, été convenu avec Mme la sénatrice que le rapport demandé vous sera remis en novembre 2024.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Paris,

Pierre Moscovici

Pierre MOSCOVICI

Annexe n° 2 : dix premières nationalités pour les premières demandes d'asile en guichet unique des demandeurs d'asile

<i>Nationalité</i>	2019	<i>Nationalité</i>	2020	<i>Nationalité</i>	2021	<i>Nationalité</i>	2022	<i>Nationalité</i>	2023
<i>Afghane</i>	11 687	Afghane	9 980	Afghane	16 116	Afghane	22 529	Afghane	16 550
<i>Albanaise</i>	8 512	Guinéenne	4 660	Ivoirienne	6 260	Bangladaise	10 549	Guinéenne	10 512
<i>Géorgienne</i>	7 983	Ivoirienne	4 631	Bangladaise	6 231	Turque	9 952	Turque	9 806
<i>Guinéenne</i>	7 046	Bangladaise	4 599	Guinéenne	5 269	Géorgienne	8 867	Bangladaise	9 563
<i>Ivoirienne</i>	6 726	Pakistanaise	3 547	Turque	4 987	Congolaise (RDC)	6 724	Ivoirienne	9 562
<i>Bangladaise</i>	6 706	Congolaise	3 119	Albanaise	4 915	Guinéenne	6 175	Congolaise	8 813
<i>Nigériane</i>	5 721	Nigérienne	3 080	Géorgienne	4 600	Ivoirienne	5 864	Géorgienne	6 121
<i>Malienne</i>	4 870	Turque	3 074	Pakistanaise	3 735	Albanaise	5 650	Soudanaise	5 617
<i>Haïtienne</i>	4 718	Albanaise	1 981	Nigériane	3 183	Pakistanaise	3 746	Russe	4 158
<i>Pakistanaise</i>	4 608	Comorienne	1 826	Comorienne	3 167	Nigériane	2 777	Sri-lankaise	3 564
Total des premières demandes d'asile en Guichet unique des demandeurs d'asile	138 420	Total des premières demandes d'asile en Guichet unique des demandeurs d'asile	81 531	Total des premières demandes d'asile en Guichet unique des demandeurs d'asile	104 381	Total des premières demandes d'asile en Guichet unique des demandeurs d'asile	136 724	Total des premières demandes d'asile en Guichet unique des demandeurs d'asile	145 160
<i>Poids des 10 premières nationalités</i>	49,5 %		49,7 %	<i>Poids des 10 premières nationalités</i>	56,0 %	<i>Poids des 10 premières nationalités</i>	60,6 %	<i>Poids des 10 premières nationalités</i>	58,1 %

Source : statistiques du ministère de l'intérieur

Annexe n° 3 : détail des crédits versés aux quinze premières associations bénéficiaires des crédits du programme 104 (en M€)

<i>Association</i>	Départements d'intervention	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Coallia</i>	75/37/86/92	12,12	16,53	17,01	24,27	21,94	91,88
<i>France Terre d'Asile</i>	75/92	8,31	11,65	11,31	13,25	11,11	55,63
<i>Groupe sos solidarités</i>	76/34/75/91/ 30/33/78/11	5,71	6,09	6,43	7,65	9,60	35,47
<i>Forum réfugiés cosi</i>	69	4,75	6,28	5,46	7,13	7,72	31,35
<i>Aurore</i>	45/75	4,63	5,61	5,25	7,35	5,80	28,63
<i>Entraide Pierre Valdo</i>	42/69	2,12	3,91	4,50	6,24	6,40	23,16
<i>France horizon</i>	31/59/49/33/75/ 38	2,27	2,68	3,15	3,37	3,24	14,71
<i>Viltais</i>	03	1,56	2,24	2,33	3,24	4,04	13,42
<i>Cités caritas</i>	75/93/78	1,93	2,43	2,35	2,75	3,45	12,91
<i>Foyer Notre-Dame</i>	67	1,85	2,04	2,42	3,22	2,88	12,41
<i>Croix-rouge française</i>	59/75/19/80/ 72/94/21/10	1,48	2,77	1,63	2,21	2,06	10,14
<i>Alfa 3A</i>	01	1,66	1,85	1,98	2,44	1,93	9,87
<i>Association pour le dvpt des foyers</i>	94	2,15	2,17	1,70	1,44	1,56	9,03
<i>Equalis</i>	77	0,00	1,27	2,36	2,21	2,54	8,39
<i>Centre d'action sociale protestant</i>	75	1,62	1,54	1,71	1,49	1,77	8,14
<i>Total 15 principales associations</i>		52,17	69,06	69,62	88,25	86,04	365,14
<i>Taux/total dépenses associations</i>		43,6 %	46,1 %	45,7 %	48,2 %	45,7 %	46,0 %

Source : Cour des comptes à partir des requêtes Chorus

Annexe n° 4 : détail des crédits versés aux quinze premières associations bénéficiaires des crédits du programme 303 (en M€)

Association	Départements d'intervention	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Coallia	75/45/77/21/61/37/ 10/86/88/03/74/93	75,23	77,24	80,72	123,98	124,22	481,39
France Terre d'Asile	75/92/77	39,67	41,26	45,95	51,16	53,65	231,69
Croix-rouge française	93/94/78/75/91/90/59/ 89/39/20/97/30/72/69/ 74/51/09/86/34/71/79/ 49/13/67/37/45/21/13/ 35/29/10/45	29,97	30,85	38,35	46,52	43,67	189,36
Groupe sos solidarité	78/91/11/75/93/77/ 34/59/85/30/33	17,29	16,95	19,63	36,04	32,28	122,20
Entraide Pierre Valdo	42/43/07	9,37	9,55	11,23	23,25	25,54	78,94
France horizon	31/44/72/33/75/49/31/54	15,59	12,17	16,31	26,33	25,19	95,59
Forum réfugiés cosi	69 /19	17,34	18,27	19,65	20,09	22,32	97,67
Aurore	75/78/10/44	20,03	19,09	15,48	17,12	14,99	86,71
Mieux être et le logement des isolés	57	7,68	8,34	9,69	11,30	11,48	48,48
Alfa 3A	01	7,58	8,11	8,96	9,74	9,64	44,04
Centre d'action sociale protestant	75	4,74	6,60	6,17	10,22	9,57	37,29
Equalis	77	0,00	4,35	10,25	10,64	11,35	36,59
Alteralia	93	4,50	2,87	4,45	14,63	8,24	34,69
La vie active	62	4,97	5,85	6,70	7,68	6,86	32,05
Emmaüs Solidarité	75	8,06	5,71	5,15	6,36	4,42	29,69
Total 15 principales associations		262,01	267,20	298,67	415,05	403,44	1 646,37
Taux/total dépenses associations		49,2 %	50,2 %	52,3 %	52,9 %	51,3 %	51,3 %

Source : Cour des comptes à partir des requêtes Chorus

Annexe n° 5 : caractéristiques des principales structures d'hébergement du dispositif national d'accueil

<i>Structure</i>	<i>Statut juridique</i>	<i>Public</i>	<i>Durée de séjour</i>	<i>Nombre de places ouvertes en 2023</i>
<i>Centre d'accueil et d'examen des situation</i>	Dispositif d'urgence : déclaration d'ouverture auprès du préfet	Personnes qui souhaitent demander l'asile+ Demandeurs d'asile (y compris sous procédure Dublin)	1 mois maximum	5 825
<i>Centre d'accueil des demandeurs d'asile</i>	ESSMS : autorisation	Prioritairement demandeurs d'asile + Réfugiés + Déboutés	- Hébergement pendant toute l'instruction de la demande d'asile (127 jours en moyenne en 2023) - Après l'obtention du statut de réfugié, possibilité de maintien dans l'hébergement trois mois, renouvelables une fois	48 947
<i>Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile</i>	Dispositif d'urgence : déclaration d'ouverture auprès du préfet	Prioritairement demandeurs d'asile (y compris sous procédure Dublin) + Réfugiés + Déboutés	- Après refus de la demande d'asile, possibilité de maintien, dans l'hébergement un mois maximum	46 683
<i>Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile</i>	Dispositif d'urgence : déclaration d'ouverture auprès du préfet	Prioritairement demandeurs d'asile sous procédure Dublin + Réfugiés + Déboutés	- Hébergement le temps nécessaire au transfert vers l'État membre responsable de la demande - Après l'obtention du statut de réfugié, possibilité de maintien dans l'hébergement trois mois, renouvelables une fois - Après refus de la demande d'asile, possibilité de maintien, dans l'hébergement un mois maximum	5 351
<i>Centre provisoire d'hébergement</i>	ESSMS : autorisation	Réfugiés	Au moins 9 mois	10 868

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023, Cour des comptes